DUKE UNIVERSITY LIBRARY
DURHAM, N. C.

LANSON COLLECTION

Rec'd March 30, 1932
Library Budget
Fund

UNE CRISE

DE LA

SOCIETÉ des NATIONS

GEORGES SCELLE
Professeur de Droit international à la
Faculté de Droit de Dijon

UNE CRISE
DE LA
SOCIETÉ des NATIONS

LA RÉFORME DU CONSEIL
ET
L'ENTRÉE DE L'ALLEMAGNE A GENÈVE

(MARS - SEPTEMBRE 1926)

COLLECTION JANSON

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel

PLAN DE L'OUVRAGE

Pages

INTRODUCTION. — La S. D. N. et la crise de Mars-Septembre 1926 1

PREMIÈRE PARTIE. — *La Crise* (Historique 7

Chapitre I. — Les antécédents lointains. 7
Origines du Conseil. Sa constitution.. La majorité de justesse. Les élections des non-permanents et l'article IV. Le règlement. Obstruction de l'Espagne. Premier élargissement (1922).

Chapitre II. — Les prodrômes de la crise de Mars 21
La candidature allemande. L'article XVI. Locarno. La candidature polonaise. L'attitude des Puissances. Autres candidatures.

Chapitre III. — La crise de Mars. (La session extraordinaire des 7-17 Mars 1926) 35
Les deux conflits. Les négociations entre Locarnistes. Le compromis sur l'échange des sièges. Le veto brésilien. L'échec. Le discours de M. Briand à l'Assemblée.

205137

Chapitre IV. — Le travail de la Commission d'études. — L'affaire de Tanger 49

Elaboration du premier règlement des élections. Quarantième session du Conseil. L'attitude de l'Espagne et la démission du Brésil. Le revirement espagnol. L'introduction de la question de Tanger. La seconde session de la Commission. Les amendements Fromageot. Le second projet de règlement. Quarante et unième session du Conseil et démission de l'Espagne.

Chapitre V. — La septième Assemblée. — La crise de Septembre .. 79

L'admission de l'Allemagne au Conseil. — L'entrée de l'Allemagne à l'Assemblée. — Le règlement définitif des élections. — Composition du Conseil. — Bilan de la septième Assemblée. — Réflexions sur l'admission tardive de l'Allemagne. — Les buts de sa politique à Genève. — Son attitude depuis son admission.

DEUXIÈME PARTIE. — La réforme du Conseil et de la S. D. N. 105

Chapitre I. — L'élargissement du Conseil. — L'unanimité et le droit de veto.

I. Une question de méthode Technique des amendements. Interprétation de l'article IV. Danger des amendements obliques. — II. L'alourdissement du Conseil. La question des communications matérielles. Le problème de l'unité morale. — III. Le principe de l'unanimité. Le veto. Le dogme de la souveraineté : critique. La liberté et l'égalité juridiques. Le procédé de la quasi unanimité ou du bris de veto. L'article 3 du règlement de Septembre.

Chapitre II. — La démocratisation de la S. D. N. 137

I. Démocratie interne et démocratie internationale. La « parlementarisation » de l'Assemblée. La chambre basse du Parlement mondial. Le Peuple de la S. D. N. Représentation professionnelle internationale. — II. L'élection du Conseil et les grandes Puissances. Le dogme de l'égalité: critique. Le Caractère du Conseil. La vraie solution: le contrôle. Réforme morale de l'Assemblée. — III. Le règlement de Septembre est-il démocratique ? Le Conseil « restreint ». L'affaire italo-yougoslave. — Un dernier péril: confusion de d'Assemblée et du Conseil 163

205137

Chapitre III. — Décentralisation et régionalisme internationaux..... 165
I. Régionalisme et décentralisation : position du problème. — II. L'article XXI du Pacte. La doctrine de Monroë. Origine et sens de l'article XXI. Arbitrage et décentralisation. — III. La décentralisation et les organismes techniques. Communications et Transit. Conférences restreintes. Formes de contrôle. — IV. Décentralisation politique. La Petite Entente. L'amendement tchécoslovaque. Son histoire et son abandon. — V. Régionalisme et sécurité. Traité d'assistance mutuelle. Protocole de Genève. Locarno. Généralisation. — VI. Nécessité du régionalisme. Nécessité dynamique. L'affaire du Pacifique. Le régionalisme,condition de l'Universalité. Pan-asiatisme. Panaméricanisme. L'Amérique latine et Genève. Le Commonwealth. L'Européanisation de la S. D. N. — VII. Recherche d'une solution organique. Critique du pragmatisme. L'imbrication des fédéralismes, comme garantie de Paix. La réforme du Conseil. Représentation des groupements. Une suggestion de M. Henri Rolin. Fédéralisme. Unité du Droit inter-

national. Un projet de la Fédération française des Associations pour la S. D. N. — VIII. La Doctrine. Les travaux de M. Alejandro Alvarez. Les Conférences pan-américaines. L'Institut de Droit international et le projet de la XXVIIe Commission. — Les conclusions de l'Union juridique internationale 248

CONCLUSIONS 249

INTRODUCTION

La Société des nations a été conçue et engendrée, à l'issue de la grande guerre, par un de ces mouvements incoercibles de l'opinion humaine que suscitent les grands cataclysmes. Ses auteurs directs, le président Wilson, le Conseil des Dix, la Commission de Crillon, n'ont guère fait — c'était déjà beaucoup, et méritoire — que lui donner une première formule officielle et, pour tout dire, provisoire. Ce que les peuples épuisés mettaient en elle, c'était leur espoir passionné de créer une institution internationale propre à prévenir le retour d'un conflit aussi généralisé, aussi destructeur, aussi stérile, que celui qui agonisait. Simpliste, l'opinion mondiale ne se rendait pas compte que son injonction, pour être immédiatement obéie, exigeait une sorte de miracle et que la préservation de la paix, dans une Société politique, a pour base l'élaboration du Droit et la perfection des institutions. Dans la Société internationale. encore plus anarchique que toutes les autres sociétés de fait, parce que géante et diverse, moins intégrée et moins consciente d'elle-même, le problème ne pouvait recevoir instantanément de solution définitive, ou même approximative. C'est à des efforts prolongés que les peuples conviaient les Gouvernements et seule la pression conti-

nue et unanime de leur volonté collective aurait pu hâter ces efforts. Au lieu de quoi, les hommes repris par leur légèreté congénitale, et aussi par l'âpre lutte pour la vie dans un monde désorganisé, ont cessé de vouloir avec intensité. On a vu les nations repliées sur elles-mêmes, oublier au milieu des difficultés et des querelles de l'après-guerre, la terrible leçon de solidarité que la guerre leur avait donnée. La Société des nations a vécu, s'est développée dans une ambiance si contraire à son idéal et à ses besoins, que le « miracle » fut qu'elle ait pu subsister. Le milieu international où elle devait évoluer s'est rétréci devant elle; d'immenses Etats, on pourrait presque dire des continents, ont rejeté son emprise: les Etats-Unis, la Russie. Le nationalisme, le protectionnisme, sous toutes leurs formes, ont hérissé de frontières matérielles et morales l'aire qui restait ouverte à son activité. Pourtant elle s'est imposée comme un fait aux plus sceptiques, aux plus hostiles. Non pas, certes, en raison des efforts faits par les gouvernements : beaucoup restaient méfiants. Non pas par l'action des penseurs et des hommes de science qui n'étaient pas unanimes; ni par l'effort, même, des agents qui l'ont servie, si habiles ou dévoués qu'ils aient été. Mais parce qu'elle est devenue une nécessité. Elle est l'expression de l'interdépendance des Etats et de la solidarité des peuples, qui sont également des faits et non pas des idéologies. C'est en ce sens que la Société des nations, considérée comme un phénomène d'organisa-

tion politique et sociale internationale, possède une force interne qui lui garantit la pérennité.

Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'elle soit à l'abri de toute éventualité, ni que sa forme actuelle soit assurée de durer. Elle peut subir de profondes atteintes, elle peut même sombrer dans quelque cataclysme nouveau, mais celui-ci n'aurait sans doute d'autre résultat final que d'en faire sentir plus profondément la nécessité et de porter l'opinion publique à la reconstituer sous une forme plus parfaite et durable. Il est donc vraisemblable qu'elle subira une évolution avec les à-coups et les dépressions que connaissent toutes les institutions humaines et que c'est seulement par l'expérience de ses crises successives qu'elle atteindra le degré de stabilité et de perfection relatives qui lui permettront d'accomplir ses destins.

C'est à l'une de ces crises que nous venons d'assister.

A vrai dire, la première crise réelle qu'elle ait subie.

Non qu'elle n'eût, au cours des sept années de son existence, connu des difficultés parfois assez graves; mais elle les avait toujours surmontées avec aisance. C'est ainsi que, dès le début, s'établit un modus vivendi *et un concours de compétences satisfaisants, entre le Conseil et l'Assemblée, malgré quelques frictions inévitables. C'est ainsi que le règlement du conflit polono-allemand de Haute-Silésie fournit au Conseil l'occasion d'affirmer son*

autorité, cependant que l'affaire de Vilna ne parvint pas à l'affaiblir, la Société ayant abouti, tout au moins, à empêcher un conflit. C'est ainsi que dans l'affaire de Corfou, la pression morale de l'Assemblée compensa l'attitude un peu vacillante du Conseil. Peu à peu, la Société étendit sa compétence, développa ses organismes techniques, malgré l'attitude de résistance un peu étroite de certains de ses membres. Elle aboutit dans l'interprétation des articles les plus épineux du Pacte, notamment des articles 10 *et* 16, *à des compromis édulcorés, mais en somme acceptables, entre les tendances diverses qui partageaient ses membres. En matière de désarmement, elle sut adroitement louvoyer pour faire progresser l'un des problèmes les plus ardus de l'après-guerre, sans donner sur les écueils où les Conférences de La Haye, en* 1899 *et surtout en* 1907, *avaient failli sombrer.*

Ajoutons qu'un certain nombre de succès indiscutables, tels que la restauration financière de l'Autriche et de la Hongrie dans le domaine économique, ou le règlement de l'incident greco-bulgare de 1925 *dans le domaine politique, vinrent généraliser la croyance en son efficacité et en son avenir. L'accroissement du nombre de ses membres, l'extension de son activité, affirmaient sa double tendance à l'universalité. L'éloignement un peu méprisant des Etats-Unis, l'hostilité un peu fanfaronne de la Russie pouvaient n'avoir qu'un temps. La Maison-Blanche après avoir*

envoyé des observateurs se montrait disposée, sous certaines conditions, à adhérer à la Cour permanente de justice internationale. Moscou pouvait se rendre compte, après la candidature de l'Allemagne, qu'un avenir plus ou moins lointain commanderait aussi le revirement de sa propre attitude. L'entrée du Reich à Genève devait être considérée par tout esprit positif, comme le résultat de cette affirmation progressive de la vitalité des institutions de la S. D. N.

Or, contre toute attente, c'est précisément à l'heure où la Société semblait avoir franchi la période difficile de ses débuts, qu'une crise éclate de façon inopinée. Malgré l'apaisement politique européen, marqué par la détente des rapports franco-allemands, un trouble profond se manifeste dans le jeu des organes de la Société. Des ambitions nationales s'exacerbent à tel point qu'il est impossible de les satisfaire. Des défections importantes se produisent : celle du Brésil, celle de l'Espagne. L'Assemblée et le Conseil, sans méthode précise, avec une sorte de hâte ou de fièvre, sont amenés à modifier l'équilibre de leurs rapports. Pour la première fois l'activité de la Société, acculée au fond d'une impasse, ne trouve aucune issue, et l'Assemblée extraordinaire convoquée en mars pour prononcer l'admission de l'Allemagne, est obligée de se séparer sans avoir accompli sa tâche. L'Assemblée ordinaire de septembre adopte, après de pénibles efforts, une solution bâtarde dont le principal élément est un Règlement des élec-

tions des membres non permanents du Conseil, règlement qui revêt un tel caractère de circonstance qu'elle se réserve implicitement la liberté d'en écarter l'application.

Il n'est pas douteux que la Société des nations, au cours de cette crise, a chancelé et qu'elle reste affaiblie du coup qu'elle a reçu.

Crise de croissance, a-t-on dit. C'est une appréciation optimiste. Si l'on tient absolument à employer une métaphore d'ordre physiologique, il faut une expression plus vigoureuse: trouble organique, morbidité. La crise par laquelle ce trouble s'est traduit est l'indice d'une faiblesse constitutive. Les causes qui l'ont engendrée n'ont pas disparu, par cela seul qu'on a trouvé le moyen de la conjurer momentanément. Elles détermineront de nouvelles crises tant que l'organisme n'aura pas retrouvé, ou trouvé, son équilibre vital.

Le meilleur moyen de prévoir ces crises futures, d'en diminuer l'intensité, peut-être de les éviter, c'est de rechercher les causes profondes de cette morbidité organique. Tel est l'objet de la présente étude.

PREMIERE PARTIE

LA CRISE

CHAPITRE PREMIER

LES ANTÉCÉDENTS LOINTAINS

Pour bien saisir comment l'entrée de l'Allemagne dans la Société des nations et son accession au Conseil ont subitement posé dans toute son acuité le problème de l'élargissement et de la réorganisation de ce Conseil, il faut se souvenir que la difficulté était latente et le malaise chronique depuis l'origine même de la Société.

Les premières conceptions wilsionniennes du Pacte ne comportaient pas une dualité des organes. Il devait n'y avoir dans la Société *qu'une Assemblée de délégués,* sorte de Congrès périodique où devaient se débattre entre les ministres des affaires étrangères ou leurs délégués directs, les grandes questions de la politique mondiale. L'idée de juxtaposer un Conseil restreint à cette Assemblée est une conception d'origne anglaise, due en particulier à lord Robert Cecil, et visant un but très précis et très pratique (1). Il s'agissait, à côté

(1) V. sur ce point notre étude sur *L'élaboration du Pacte,* dans Munch: *Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations.* T. I. Copenhague, 1923.

du Congrès périodique qui n'eût vraisemblablement abouti qu'à des combinaisons d'équilibre ou de clientèle et fût resté dépourvu de facultés d'action, d'instituer un organisme restreint, capable de prendre des décisions rapides et reposant sur la force et la cohésion des grandes puissances. On espérait perpétuer, dans l'organisation de la paix, la prépondérance ou le « condominium » des grandes puissances alliées et associées qui, au moment des négociations de Paris, avaient réalisé un véritable *gouvernement de fait.* Cela est si vrai que, dans la conception de lord Robert Cecil, le Conseil devait être uniquement composé de deux représentants de chacune des cinq grandes puissances (les « big Five »). Ajoutons immédiatement que pour faire contrepoids à cette nouvelle « Pentarchie », lord Robert Cecil avait projeté de démocratiser l'Assemblée en y introduisant des délégations élues par les divers parlements.

Cette conception du Conseil se heurta, lors de la Conférence de Paris, à une vive opposition des petites et moyennes puissances. Celles-ci, après avoir forcé la porte de la Commission de Crillon, — qui, elle aussi, primitivement, était « pentarchiquement » composée, — obtinrent, seconde victoire qui découlait logiquement de la première, que des représentants des puissances « à intérêts limités » fussent adjoints dans le Conseil aux représentants des Etats « à intérêts généraux ». Mais il fut décidé, et les petites puissances s'en contentèrent, que leurs représentants au

Conseil n'y seraient qu'au nombre de quatre, c'est-à-dire que les big five y auraient, *à titre permanent*, ce qu'on appela alors « une majorité de justesse » (cinq contre quatre). On convint en même temps que les sièges attribués aux puissances à intérêts généraux seraient *permanents*, tandis que ceux des puissances à intérêts limités seraient *temporaires*, sans qu'on se fût d'ailleurs entendu sur le mode de renouvellement des sièges temporaires. Provisoirement on convint que les représentants des puissances à intérêts limités seraient la Belgique, la Grèce, l'Espagne et le Brésil, et qu'ils détiendraient leurs sièges jusqu'à ce que l'Assemblée chargée de les élire se fût prononcée sur le mode d'élection (1).

Il est vrai que le Pacte prévoyait également que le nombre des sièges, tant permanents que temporaires, pourrait être augmenté. On escomptait dès lors l'accession de l'Allemagne et, dans un lointain brumeux, celle de la Russie. Mais il restait entendu que les grandes

---

(1) Article 4 du Pacte. — « Le Conseil se compose de représentants des Principales Puissances alliées et associées, ainsi que de représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil... »

puissances conserveraient leur « majorité de justesse », de telle sorte que le nombre des membres du Conseil ne dépasserait pas, au maximum, celui de quinze (1).

Cette règle de la majorité n'avait pas disparu des esprits lorsque la troisième Assemblée décida de porter de quatre à six le nombre des membres non permanents du Conseil, afin de satisfaire certaines ambitions, d'ailleurs légitimes, et d'éviter les difficultés qui déjà naissaient au sujet de la composition du Conseil. Il fut entendu que ce déplacement de la majorité (six contre quatre) n'était pour ainsi dire qu'une anticipation ou un avancement d'hoirie, et que les sièges non permanents ne seraient pas augmentés une seconde fois, si de nouveaux sièges permanents venaient à recevoir des titulaires. On sait que les six sièges temporaires furent finalement attribués à la Belgique, au Brésil, à l'Espagne, à la Tchécoslovaquie, à la Suède et à l'Uruguay. Nous verrons ultérieurement comment se firent ces attributions. Mais en ce qui concerne le nombre des

---

(1) On remarquera que bien que le Pacte imposât pour toutes les délibérations soit de l'Assemblée, soit du Conseil, la règle de l'unanimité, les Grandes Puissances tenaient cependant à disposer d'une *majorité*. Cela paraît, au premier abord contradictoire, puisque le principe du « *liberum veto* » ôte toute signification *juridique* au dégagement d'une majorité. Mais cela s'explique en fait, car ce dégagement de « majorité » peut avoir une signifisation *politique* aux yeux des chancelleries, *morale* au regard de l'opinion. Cela prouve le caractère fictif du dogme absolu de la souveraineté, et montre comment, en le proclamant intangible, on peut éprouver cependant la nécessité de lui fournir pratiquement un succédané moins équivoque.

sièges, tels furent les précédents sur lesquels on pouvait et devait tabler au moment où s'ouvrit le conflit de mars.

* * *

Il est un autre point sur lequel les précédents historiques sont également à retenir : il s'agit de la question relative au *mode d'élection* des membres non permanents (1).

L'article IV disait d'une façon sibylline : « Ces quatre membres de la Société sont désignés *librement* par l'Assemblée *et aux époques qu'il lui plaît de choisir.* » L'interprétation littérale de ce texte pouvait induire à penser que l'Assemblée ne devant pas enchaîner sa liberté, n'avait pas à faire de règlement d'élection et devait rester, en tout temps, maîtresse de choisir le moment opportun pour le renouvellement de partie ou totalité des sièges électifs, selon le procédé qui lui paraîtrait, en chaque occasion, le plus opportun. Mais comme cette solution amorphe eût engendré de constantes difficultés, on se rangea à l'opinion qui, vraisemblablement, traduisait le mieux les intentions des rédacteurs du pacte, et qui laissait à l'Assemblée le soin d'édicter, quand elle le voudrait, un règlement à sa convenance. Ce fut l'objet de l'amendement

(1) V. outre les « *Actes* » des Assemblées, publiés par le Secrétariat de la S. D. N. : Munch, *op. cit.*, T. II. « *L'Assemblée des Délégués* », pp. 359 et s. ; — Rougier : « *La première Assemblée de la Société des Nations* », R. G. D. I. P., T. 28, pp. 197 et s. ; — W. Schücking et H. Wehberg « Die Satzung des Volkerbundes », 2e Ed. 1924, pp. 300 et s.

adopté par la seconde Assemblée et introduit dans l'article IV du Pacte selon lequel: « l'Assemblée fixe à la majorité des deux tiers les règles concernant les élections des membres non permanents et en particulier celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité ». Mais comme ce règlement ne fut voté que par l'Assemblée de 1926, il fallut se contenter chaque année de solutions provisoires.

D'où vinrent ces délais?

Cette histoire qui est instructive, mais non pas édifiante, mérite d'être contée.

Lors de la première Assemblée, les Etats scandinaves proposèrent que les membres non permanents fussent élus pour quatre ans, sans qu'aucun d'eux fût rééligible pendant la période suivante. Comme on estimait dangereux de modifier le Pacte dès sa première année d'existence, la question fut renvoyée, avec tous autres amendements, à une Commission spéciale qui devait rapporter devant la seconde Assemblée. La Chine, qui en faisait partie, proposa que, sur les quatre membres non permanents, *trois* fussent attribués à l'Europe ou à l'Amérique et le *quatrième* réservé à l'Asie ou à un autre continent. C'était l'apparition de l'idée continentale ou régionaliste, dès lors soutenue par M. Benès, et dont nous verrons bientôt toute l'importance.

Elle trouva une forte opposition devant l'Assemblée qui y voyait un danger pour l'unité de la Société et estimait que, le Japon mis à part, il y avait peu d'Etats en Asie, Afrique et

Océanie susceptibles d'entrer au Conseil, les Dominions se trouvant déjà représentés par l'Angleterre. La Commission estima que la répartition continentale était équitable, mais qu'il suffirait de la recommander à l'Assemblée, sans la lui imposer.

Quant à la *durée* du mandat, certains voulaient la borner à une année afin de pouvoir établir dans un laps de temps assez court une rotation totale: c'étaient naturellement les Etats qui risquaient d'attendre leur tour trop longtemps. D'autres (Pays-Bas, Etats scandinaves, Suisse) estimaient, avec raison, qu'une période plus longue s'imposait, d'une part pour que les membres du Conseil ne fussent pas de simples passants, sans expérience et sans autorité, d'autre part pour que les membres permanents n'absorbassent pas toute l'influence. D'une façon générale, on ne voulait pas d'une réélection immédiate, afin d'éviter l'inféodation des Etats de moindre envergure à la politique des membres permanents, et pour parer au danger de réélections perpétuelles sur lesquelles certains membres non permanents comptaient déjà.

La Commission proposa donc : d'une part d'affirmer dans le Pacte les droits de l'Assemblée de faire une règlement à la majorité des deux tiers; d'autre part, d'élire les membres non permanents pour quatre ans à la majorité simple, sans rééligibilité immédiate, et de les renouveler par moitié tous les deux ans en tirant au sort les deux membres qui devraient sortir pour la première fois. Telles fu-

rent les propositions transmises à la seconde Assemblée. La première Assemblée se borna à réélire la Belgique, le Brésil et l'Espagne, mais remplaça par la Chine la Grèce vaincue en Asie turque et dont la politique était jugée instable.

La seconde Assemblée, en 1921, saisie des propositions de la Commission, se heurta à un premier obstacle. L'Espagne, qui déjà voulait maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire la possession de son siège, commença par essayer de faire échouer tout amendement au Pacte, en soutenant que l'article XXVI avait réglé la question de la ratification des amendements, mais non celle de leur vote par l'Assemblée et que, par conséquent, celle-ci ne pouvait les adopter qu'à l'unanimité, selon la règle ordinaire de ses délibérations (1). Cette thèse, absolument contraire aux travaux préparatoires de Crillon, ne s'appuyait que sur les termes obscurs et malheureux de l'article XXVI (2). Elle tendait à organiser la possibilité du *veto* à tout amendement, de la part d'un membre quelconque non seulement du Conseil, mais de l'Assemblée. C'était rendre tout amendement im-

---

(1) ARTICLE 26 DU PACTE. — « Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée.

Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société. »

(2) Voir Rougier, *op. cit.*, p. 215 et s., Chap. II; Shücking et Wehberg, *op. cit.*, pp. 764 et s.

possible. On négocia et, grâce, en particulier, à lord Balfour et à M. H. Rolin, un compromis fut obtenu selon lequel les amendements devaient être votés par une majorité des trois quarts de l'Assemblée, y compris les membres du Conseil présents à la séance, puis ratifiés par la majorité des membres de l'Assemblée et *l'unanimité* des membres du Conseil (1). L'Espagne s'abstint de voter l'amendement, bien qu'en sa qualité de membre du Conseil elle eût gardé ce précieux droit de *veto* dont elle devait user obstinément.

Cette transaction permettait à l'Assemblée de voter l'amendement à l'article IV, aux termes duquel elle était désormais libre d'établir le règlement des élections à la majorité des deux tiers des voix. Mais cela n'assurait pas pour autant l'élaboration de ce règlement, puisqu'il fallait d'abord les ratifications nécessaires.

Il y avait dès ce moment un ardent désir des quatre titulaires de garder leurs sièges et de non moins ardentes candidatures en vue de les remplacer. C'est alors que le délégué belge, M. Rolin, proposa, pour la première fois, de porter à six le nombre des

---

(1) Amendement. — « *Le premier alinéa de l'article 26 du Pacte sera remplacé par le texte suivant:*

« Les amendements au présent Pacte dont le texte aura été voté par l'Assemblée à la majorité des trois quarts, parmi lesquels doivent figurer les voix de tous les Membres du Conseil représentés à la réunion, entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les représentants composaient le Conseil lors du vote, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. »

sièges non permanents. Mais beaucoup redoutaient alors d'alourdir le Conseil. Les grandes puissances hésitaient à amoindrir leur situation. M. Scialoja, représentant de l'Italie au Conseil, rappela qu'il avait été convenu qu'elles devaient y garder la majorité, et le Conseil fit savoir à l'Assemblée qu'il n'était pas disposé à lui proposer cette augmentation. Celle-ci dut donc se borner à voter l'amendement à l'article IV, en renvoyant à la troisième Assemblée « *l'espoir* » de la confection d'un règlement. Cependant elle émit un vœu aux termes duquel elle adoptait le principe du roulement pendant une période fixe, et stipulait qu'il serait tenu compte, l'année suivante, pour la réélection, du temps déjà passé en fonctions par les quatre membres non permanents du Conseil. Provisoirement, elle les réélut tous les quatre.

L'Assemblée suivante (la troisième, 1922), se heurta à la non ratification de l'amendement par l'Espagne, c'est-à-dire qu'elle fut mise délibérément dans l'impossibilité d'élaborer un règlement immédiatement applicable. C'est alors que pour essayer de sortir de l'impasse, des tractations s'engagèrent à nouveau en vue d'élargir le Conseil. L'Espagne fit un gros effort pour obtenir la transformation de son siège temporaire en siège permanent et elle faillit, dit-on, y réussir, avec l'appui de l'Angleterre, puisqu'elle eut alors l'unanimité des voix du Conseil, moins une.

Ce premier *veto* empêcha l'opération d'aboutir, mais le Conseil en vue de faciliter les

réélections, se décida à accepter la création de deux nouveaux sièges temporaires, en rappelant le principe de la « majorité de justesse » et en déclarant, comme nous l'avons dit déjà, que cette majorité devrait être rétablie lorsque de nouvelles grandes puissances viendraient occuper des sièges permanents. L'augmentation fut votée, bien qu'il y eût une assez forte opposition, par quarante quatre voix contre une, ce qui prouve que l'Assemblée fut plus frondeuse dans ses paroles que ferme dans ses actes. Elle se décida par cette considération que les différents groupements politiques et les différentes civilisations pourraient être mieux représentées au Conseil. C'était un nouveau progrès de l'idée régionaliste, ou décentralisatrice.

D'ailleurs, les deux nouveaux titulaires des sièges créés, c'est-à-dire la Suède et l'Uruguay, furent considérés comme représentant, en même temps que leurs propres pays, l'un le groupe des Etats scandinaves, l'autre celui des Etats hispano-latins de l'Amérique du Sud. Les quatre autres membres furent réélus.

En même temps, la troisième Assemblée, sur la proposition de sa première commission, adoptait les bases d'un règlement d'élection qu'elle renvoyait une fois de plus à sa suivante avec l'espoir de le voir aboutir, si d'ici là l'Espagne se décidait à cesser son obstruction. Les bases ainsi adoptées comportaient pour les titulaires des sièges non permanents un mandat de trois ans, sans rééligibilité immédiate; le renouvellement par tiers avec tirage au

sort, au cas où plus de deux membres sortants seraient réélus la première année, de ceux d'entre eux qui devraient céder la place.

A ces principes était joint un vœu aux termes duquel l'Assemblée était invitée, sans que ce fût pour elle une obligation, à tenir compte lors des élections des divisions géographiques, des familles ethniques d'Etats, des traditions religieuses, des divers types de civilisation, des sources principales de richesse des différents peuples. Le régionalisme, cette fois encore, revendiquait ses droits, mais avec des arguments un peu hétéroclites.

Lors de la quatrième assemblée (1923), l'Espagne n'avait toujours pas ratifié. Toutefois, quatre des six Etats à sièges temporaires ayant accompli les trois années que la recommandation votée par l'Assemblée précédente considérait comme la durée normale du mandat, l'Assemblée aurait pu décider que si plus du tiers des non permanents, c'est-à-dire plus de deux membres étaient réélus, le sort désignerait ceux qui devaient abandonner leurs sièges. On y songea; mais l'Espagne qui n'était pas sûre de voir le sort tomber sur le plus jeune, sut réunir une active minorité qui soutint que le vote de la troisième Assemblée n'était pas une *décision* et que, de nouveau, il fallait recourir à la réélection pure et simple sans aucune exclusion d'un des six titulaires.

Il y en eut une cependant; la Chine fut remplacée par la Tchécoslovaquie (représentative elle aussi d'un groupement régional, la Petite Entente), et le collège des six membres tem-

poraires est resté depuis lors composé comme il l'était encore en septembre 1926, l'Espagne n'ayant modifié on attitude ni en 1924, ni en 1925 et le règlment sur les élections n'ayant jamais pu être élaboré (1).

Toutefois, sur la proposition du Vénézuela, l'Assemblée de 1925 vota une résolution déclarant que « dans son esprit » la réélection pour une année des six membres non permanents du Conseil était: « subordonnée au renouvellement de la partie non permanente du Conseil, par application du principe du roulement à partir de l'élection de 1926 ».

Quel eût été le sort de cette nouvelle injonction? Eût-elle, plus que les précédentes, vaincu la force d'inertie de l'Espagne, l'eût-elle amenée à l'abandon de son *veto tacite?* Fallait-il, au contraire, une « crise » proprement dite pour sortir de l'impasse? Toujours est-il que c'est seulement en juin 1926 que M. Quinones de Leon transmit la ratification espagnole de l'amendement de l'article IV, de telle sorte que la septième Assemblée de la Société des nations pût enfin élaborer ce règlement. Mal-

---

(1) En 1924 l'Assemblée se borna à réélire la Belgique, le Brésil, l'Espagne, la Tchécoslovaquie, la Suède, l'Uruguay, et à renouveler le vœu adopté à l'unanimité en 1922 et 1923: « Il est désirable que dans l'élection des six membres non permanents du Conseil, l'Assemblée établisse son choix en tenant compte des divisions géographiques dominantes, des grandes familles ethniques, des différentes traditions religieuses, des divers types de civilisation et des sources principales de richesse ». Cette année-là, l'Assemblée s'était presque uniquement préoccupée du Protocole sur l'arbitrage, la sécurité et le désarmement.

En 1925, mêmes réélections et renouvellement du vœu de 1924, sur la proposition de la délégation chinoise.

heureusement, cela ne signifiait pas que l'ère des complications fût close. Tout au contraire l'abandon de l'obstruction espagnole ne fut qu'un des épisodes de la crise dont nous retracerons les phases.

Ces antécédents un peu compliqués jettent une lumière crue sur la psychologie de certains des membres non permanents du Conseil. Ils auraient permis, si on y eût mieux réfléchi avant mars, de prévoir les difficultés et les compétitions que devait fatalement faire naître tout élargissement du Conseil, notamment l'accession de l'Allemagne.

CHAPITRE II

LES PODRÔMES DE LA CRISE DE MARS

Lorsque parvinrent à Paris, sous le ministère Herriot, les premières propositions fermes de l'Allemagne au sujet du Pacte de garantie et de sécurité, le gouvernement français adopta tout de suite une ligne de conduite qui posait le double principe d'une extension nécessaire des garanties offertes à nos alliés de l'Europe orientale et d'une inclusion des stipulations éventuelles du Pacte de garantie dans le système juridique de la Société des nations. Dès lors s'amorcèrent, à la suite de la Conférence de Londres, les négociations relatives à l'entrée du Reich dans la Société.

On sait quelles furent les hésitations du gouvernement de Berlin en ce qui concerne, notamment, l'article XVI du Pacte, en raison de ses engagements antérieurs avec la Russie (1), et de la crainte qu'il pouvait avoir d'être obligé de laisser le territoire allemand servir de passage à des contingents dirigés contre cette puissance. On sait surtout la répugnance qu'on éprouvait à Berlin, non seulement à être mêlé à des complications de ce genre, mais

(1) Notamment le fameux traité de Rapallo.

surtout à envisager l'éventualité d'un concours donné à la Pologne, c'est-à-dire à celui de tous les Etats issus de la guerre à l'égard duquel on avait gardé le plus de ressentiment et le moins de considération.

Le Gouvernement allemand, en septembre 1924, expédia aux dix Etats membres du Conseil un memorandum afin de s'assurer qu'il était bien d'accord avec eux sur les conditions dans lesquelles il entrerait dans la Société. Il réclamait d'abord l'application du principe d'égalité, ce qui pour lui signifiait, en raison de la qualité de grande Puissance du Reich, la certitude d'obtenir un siège permanent au Conseil. Les réponses qu'il reçut sur ce point furent satisfaisantes et inconditionnelles, sauf peut-être celle du Brésil qui était conçue dans une forme vague (un publiciste de talent, mais irrévérencieux, a même écrit qu'elle était « marécageuse »). M. Chamberlain, dans son discours aux Communes du mardi 20 mars 1926, a déclaré que cette réponse du Brésil était de nature à laisser supposer à Berlin qu'on nourrissait à Rio certaines arrières-pensées.

Le memorandum demandait en outre que l'Allemagne pût présenter au sujet de l'article XVI du Covenant certaines réserves, et garder, dans l'hypothèse d'une action coercitive décidée par la Société, le bénéfice de la neutralité. Le Gouvernement allemand invoquait de ce chef l'état de désarmement qui lui était imposé et la situation géographique de l'Allemagne qui risquait d'en faire le champ de

bataille éventuel de l'Europe (1). Les réponses obtenues refusèrent d'entrer dans cet ordre de considérations.

La même prétention fut pourtant reproduite, quoique sous une forme un peu atténuée, dans la note que le Gouvernement du Reich adressa au Conseil, par l'intermédiaire du Secrétaire général, à la date du 12 décembre (2). Le Conseil répondit par une fin de non-recevoir rappelant que les Etats membres de la S. D. N. ne peuvent s'abstenir de participer aux opérations économiques ou militaires décidées en vertu de l'article XVI et se placer dans une position de neutralité juridique; qu'il leur appartient, sans doute, d'apprécier dans quelle mesure ils peuvent suivre les suggestions que le Conseil a le devoir de leur donner, mais non de se refuser à toute action et de dispenser leurs ressortissants des obligations dudit article. La réponse ajoutait qu'au surplus le caractère et l'importance de la participation effective des Etats membres aux opérations militaires entreprises par la Société, varient nécessairement avec leur situation militaire. C'est ce que disait également l'article 11, alinéa 2 du Protocole de Genève. Le Conseil rappelait enfin au Gouvernement du Reich que si l'Allemagne occupait un siège permanent, elle participerait par là même à

(1) Le memorandum soulevait en outre la question de la culpabilité de l'Allemagne et celle de la participation aux mandats coloniaux.

(2) On peut trouver ces textes et les autres auxquels nous aurons l'occasion de nous référer dans les *Résumés mensuels*, que publie le Secrétariat de la S. D. N. à leurs dates.

toute discussion visant l'application de l'article XVI (1).

La suite logique de cette réponse c'est que l'Allemagne dut présenter à Genève une candidature sans réserves, et l'on sait qu'en effet il en fut ainsi.

A Locarno, l'Allemagne tint à nouveau à prendre ses précautions. Le sixième document des accords, « Lettre à la délégation allemande au sujet de l'article XVI du Covenant », constitue une interprétation des partenaires de M. Stresemann de la portée de cet article. Bien que les signataires déclarent n'avoir pas qualité pour se prononcer au nom de la Société, ils « n'hésitent pas à déclarer que les obligations résultant dudit article XVI doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique ». Cette interprétation est la reproduction des termes mêmes du Protocole de 1924 et est conforme à la glose qu'en donnait le délégué français, J. Paul-Boncour, sous cette forme elliptique: « Chaque Etat est tenu de donner tout ce qu'il a, et rien que ce qu'il a ».

(1) Cette constatation d'évidence n'en est pas moins assez inquiétante, car en vertu du principe de l'unanimité, le veto de l'Allemagne au Conseil peut suffire à empêcher toute application effective des sanctions prévues par l'article 16. En outre, il n'y a aucune allusion, dans ces négociations, à l'article 17 dont l'application interviendrait en cas d'agression russe contre la Pologne.

On prétend que M. Stresemann obtint également à Locarno certaines assurances en ce qui concerne les mandats coloniaux, mais celles-ci d'ordre purement verbal. En tout cas, il y fut certainement entendu que l'Allemagne entrerait au Conseil, comme sa qualité de grande puissance le comportait. Mais sur ce point on ne mit pas non plus les points sur les i. Ni l'Allemagne ne demanda à ses partenaires de préciser que son entrée au Conseil serait *exclusive* de toute modification dans la composition de cet organe; ni les alliés ne firent remarquer à l'Allemagne que sa prise de possession du siège qui lui était réservé pouvait susciter d'autres candidatures dont certaines, au surplus, s'étaient déjà produites : celle de l'Espagne, ainsi que nous l'avons vu; celle du Brésil qui avait été avancée par deux fois par le représentant du Chili, M. Edwards, à la troisième et à la quatrième Assemblée; celle de la Chine qui ne se consolait point d'avoir été éliminée deux ans auparavant.

De telle sorte que lorsque le conflit se produisit en mars au sujet de l'élargissement du Conseil, l'Allemagne put soutenir de bonne foi que la promesse qui lui avait été faite d'un siège permanent impliquait l'engagement implicite de lui donner ce siège dans le Conseil *tel qu'il se comportait* au moment où l'engagement avait été pris, et non pas un privilège amoindri par son extension à d'autres puissances. Cependant ses partenaires répondaient qu'ils n'auraient pu faire cette pro-

messe ni implicitement, ni explicitement, parce qu'ils connaissaient, comme l'Allemagne aurait dû les connaître elle-même, les précédents, et qu'au surplus il n'appartenait qu'au Conseil et à l'Assemblée de décider sur ce point.

Il est possible que ni d'un côté, ni de l'autre on n'ait en effet songé à la difficulté; mais pour partagée qu'elle soit la responsabilité n'en serait pas moins lourde, car, tout comme gouverner, négocier c'est prévoir. On peut aussi envisager l'hypothèse où des deux côtés on aurait flairé la difficulté, mais en se gardant de la soulever. En ce cas la responsabilité serait plus lourde encore.

* * *

Toutefois l'atmosphère restait sereine et l'on ne prévoyait encore aucune difficulté grave lorsque se produisit la candidature polonaise, c'est-à-dire au début de février 1926.

Il faut convenir que sur ce point la diplomatie secrète se donna libre cours; ce ne fut d'abord qu'un souffle, un bruit, puis progressivement, une nouvelle officielle et une prétention définitive. Or il n'est pas vraisemblable que M. Skrzynski, dont l'attitude à Genève avait toujours été prudente, ait pris cette initiative sans avoir consulté personne et levé pareil lièvre sans s'être assuré qu'il ne serait pas obligé de renoncer à lui donner la chasse.

L'effet en Allemagne fut désastreux. On s'explique parfaitement que le premier mouvement de l'Allemagne, fut d'estimer qu'on

l'avait jouée. En admettant que la Wilhelmstrasse eût pu envisager d'autres candidatures, elle n'avait certainement pu escompter, à ce moment du moins, celle de la Pologne à un siège permanent, car à Varsovie on n'avait jamais ambitionné jusque là qu'un siège temporaire, qui d'ailleurs n'avait pas été obtenu (1924). Au ressentiment de l'Allemagne vis-à-vis de ses partenaires de Locarno qu'elle pouvait considérer comme étant d'accord avec Varsovie, se mêlaient évidemment ses sentiments passionnés vis-à-vis de sa voisine.

On s'explique donc que l'opinion allemande la plus outrancière se soit tout de suite portée aux extrémités en réclamant l'abandon de la politique de Locarno et le retrait de la candidature à Genève. Et l'on s'explique aussi que le gouvernement de Berlin qui avait besoin de l'opinion nationaliste, ait cru devoir adopter dès lors une attitude intransigeante qui le fit s'opposer systématiquement, pendant une grande partie de la crise, à toute candidature polonaise.

L'opinion et le gouvernement français prirent une position essentiellement inverse. Dès le début, M. Briand, répondant à la Chambre à une question posée par M. Franklin-Bouillon, déclarait qu'il était favorable à la revendication polonaise parce que la complexité des tâches du Conseil augmentant, il convenait de le renforcer (?); d'autre part, parce qu'étant données les habitudes conciliatrices et médiatrices du Conseil, il était de l'intérêt même de l'Allemagne, comme de celui de

la Pologne, de pouvoir s'y rencontrer d'une façon permanente et amortir ainsi les frictions qui viendraient à s'élever entre les deux Etats. Le président du Conseil affirmait ensuite qu'en favorisant la Pologne il n'avait aucunement pour but de rétablir au sein du Conseil un équilibre politique faussé par l'entrée de l'Allemagne; qu'à l'intérieur du Conseil il n'y avait ni clans, ni clientèles; qu'il ne s'agissait pas d'affaiblir ou d'éluder les promesses faites au Reich et que d'ailleurs, à Locarno, aucun engagement d'ordre exclusif n'avait été pris. Au surplus, la décision appartiendrait au Conseil.

Le motif déterminant de la politique française c'est, peut-être, qu'il y avait un intérêt évident pour la France à ne pas être obligée de se faire continuellement au Conseil le porte-parole ou l'avocat de son alliée. L'y laisser elle-même débattre ses intérêts, permettait de conserver une plus grande liberté d'action, une attitude plus objective, et d'intervenir au besoin comme médiateur.

Quant aux motifs que la Pologne faisait valoir, ils avaient évidemment un grand poids. On faisait remarquer à Varsovie que tous les signataires du Pacte de Locarno étaient membres du Conseil, à l'exception de la Pologne, que c'était donc une question d'équité de l'y faire entrer; que si elle n'obtenait pas maintenant le siège désiré, elle ne l'obtiendrait jamais, car l'Allemagne une fois au Conseil mettrait indéfiniment son *veto;* qu'au surplus on savait bien quelles étaient les visées du

Reich sur la Haute-Silésie et le couloir de Dantzig; que toutes les grosses questions de la politique européenne, et en particulier toutes celles que pourrait soulever l'attitude de la Russie à l'égard de la Société elle-même l'intéressaient, et qu'il fallait par conséquent qu'elle eût au Conseil une présence permanente puisque sa situation entre l'Allemagne et la Russie faisait d'elle « le point névralgique de l'Europe » et mettait en jeu ses intérêts vitaux; qu'enfin, le Pacte, en parlant des principales puissances alliées et associées n'avait pas nécessairement voulu dire les plus fortes et les mieux armées, mais bien celles dont le rôle était le plus important pour la paix mondiale et l'élaboration du Droit. Nous ne retiendrons point cette dernière allégation évidemment forcée, les autres arguments étant suffisants à légitimer la candidature, au moins du point de vue européen (1).

---

(1) Il en est peut-être différemment du point de vue de la S. D. N. considérée dans son universalité. (V. ci-dessous, 2e Partie.)

Il paraît également peu réaliste de soutenir qu'on n'ait jamais songé, ni à Paris, ni à Varsovie à rétablir au sein du Conseil un équilibre politique modifié par l'accession de l'Allemagne. Il y a des alliances et des clientèles à Genève, comme ailleurs. Et les préoccupations de l'équilibre européen n'ont pas disparu du seul fait qu'il y ait une S. D. N. C'est une vue utopique de certains protagonistes de la Société que de croire qu'on pourra jamais faire abstraction des considérations d'équilibre. L'équilibre est la loi des sociétés politiques. L'organisation juridique tend uniquement à donner des formules et des procédés pacifiques aux luttes des différentes forces sociales. Ce qu'il faut dire, avec M. Briand, c'est qu'à Genève les groupements politiques prennent contact, se pénètrent et se comprennent, et que leurs oppositions d'intérêts perdent beaucoup de virulence par la contemplation de l'intérêt commun. C'est déjà quelque chose; à notre avis, c'est beaucoup.

En Angleterre, l'opinion publique qui n'a jamais été favorable à la Pologne réagit violemment contre sa candidature, non seulement du côté libéral et travailliste, mais au sein du parti conservateur. Sir Austen Chamberlain qui avait eu des conversations lors de son passage à Paris, au sujet de la candidature polonaise, avec M. Briand et qui, dans son discours de Birmingham, avait corroboré certaines affirmations du Premier français, fut assez vivement attaqué. En se déclarant partisan d'un certain élargissement du Conseil, le ministre paraissait surtout frappé de ce fait que le Conseil qui comprenait onze membres, l'Allemagne comprise, pourrait se voir obligé, dans un litige intéressant les signataires de Locarno, de passer au vote par cinq voix seulement, en raison de la règle que les votes des membres du Conseil intéressés dans une affaire ne comptent pas dans le calcul de l'unanimité. Mais l'inconvénient reste le même, que la Pologne soit ou non au Conseil, puisque tout Etat intéressé dans un litige peut y prendre séance au même titre et avec les mêmes droits que tout autre membre.

Il en résulta une sorte de crise politique en Angleterre et (bien que cela naturellement ait été démenti), au sein même du Cabinet dont certains membres trouvaient que sir Austen avait peut-être fait un peu cavalier seul. Le ministre rétablit cependant la situation, assez aisément, dans la grande séance qui eut lieu aux Communes le 4 mars où, soutenu par M. Baldwin, il affirma que le

Cabinet avait pris ses résolutions à l'unanimité et que chaque candidature était, à Genève, examinée en soi, en dehors de toute considération de clans ou de combinaisons politiques.

La candidature polonaise en avait immédiatement, non pas suscité, mais ressuscité trois autres. Celle de l'Espagne se basait principalement sur son rôle de « premier grand neutre » pendant la guerre et, depuis la paix, de médiateur attitré du Conseil; puis, sur sa prétention à représenter dix-sept jeunes nations de même race et de même langue. Celle du Brésil arguait de sa superficie territoriale plus grande même que celle des Etats-Unis, abstraction faite de l'Alaska (!); sur son rôle important dans toutes les questions politiques américaines. Il affirmait que son point d'honneur était engagé, en l'absence des Etats-Unis, à représenter tout un continent. La Chine, enfin, faisait valoir ses quatre cents millions de sujets, sa civilisation cinq fois millénaire et les droits de l'Asie. On voit de quels arguments inattendus et hétéroclites se couvraient ces ambitions diverses.

Ces candidatures posaient en outre, à côté du problème politique soulevé par celle de la Pologne, *la question de principe sur le rôle et les fonctions du Conseil.* Elles risquaient de le dénaturer, et l'opinion anglaise rejoignait sur ce point celle de plusieurs autres pays qui craignaient, non sans raison, de voir ainsi l'Assemblée, c'est-à-dire l'organe d'opinion, d'égalité et de démocratie de la Société des

nations, complètement annihilée par le Conseil qui en absorberait tous les éléments actifs et importants. Tel était l'avis de la Suisse, de la Hollande, des trois Etats scandinaves, de la Belgique même, et surtout des Dominions dont l'opinion devait renforcer celle de la métropole.

A la veille de la session extraordinaire de mars, on peut donc dire que *toutes les positions étaient prises*. L'Allemagne avait prononcé un « *non possumus* » retentissant, basé sur un mouvement d'indignation qui n'avait rien de fictif et sur le sentiment qu'elle était à un tournant de sa politique de récupération de son rang diplomatique. La Pologne, soutenue par la France, pouvait difficilement reculer. L'Espagne et le Brésil s'étaient placés sur le terrain du prestige, le pire de tous. L'Angleterre s'efforçait de tenir le fléau de la balance, mais se trouvait assez gênée, et l'attitude qu'elle adoptait était composée d'éléments contradictoires. Les instructions que M. Chamberlain emportait à Genève étaient les suivantes : ne rien faire qui pût porter atteinte à l'admission de l'Allemagne; soutenir le principe de la seule permanence des grandes puissances; tenir compte, cependant, de la requête de l'Espagne, en raison des engagements pris; admettre l'attribution d'un siège temporaire à la Pologne pour les raisons d'équité et de fait qui ont été développées.

Il n'était guère d'Etats représentés à Genève qui n'eussent fait connaître leur façon de voir. La Suède en particulier, dont le rôle a tou-

jours été à Genève considérable, prenait la tête des Cabinets opposés à tout élargissement et, se posant sur le terrain des principes, déclarait nettement qu'elle s'opposerait à toute candidature autre que celle de l'Allemagne. On eut peut-être tort, dans certaines capitales, de ne pas attacher à cet avertissement l'importance qu'il comportait.

Ainsi tous les partenaires avaient jeté leurs cartes sur la table, de telle sorte que la diplomatie, après avoir péché par un excès de réticences et d'indécision, péchait, cette fois, par un excès de précipitation et d'imprudence, coupait les ponts.

Plusieurs des ministres en s'acheminant vers Genève laissaient derrière eux une opinion cabrée et sentaient que leur portefeuille ou même, comme en Allemagne, l'existence du Cabinet, pouvaient être en jeu. Bien plus, l'un des protagonistes, et non des moindres, M. Briand, venait d'être renversé par la Chambre la veille du jour où il devait gagner Genève. Bien qu'il eût la perspective de former à nouveau le ministère, on ne pouvait se dissimuler que sa situation y serait affaiblie et que la crise française ajoutait un élément de trouble à la crise internationale.

La négociation s'ouvrait, sous les auspices les plus fâcheux.

CHAPITRE III

LA CRISE DE MARS

(*La session extraordinaire des* 7-17 *mars* 1926)

Ce n'est donc pas sans une certaine inquiétude que les plus fervents amis de la Société des nations virent s'ouvrir cette session extraordinaire, la première dans les annales de l'institution à laquelle on avait cru devoir recourir, pour prononcer sans plus attendre l'admission de l'Allemagne et hâter la mise en vigueur des accords de Locarno.

Malgré l'intérêt qui s'attachait à cette entrée en jeu des accords, et bien que partisan, depuis toujours, de l'universalité et par conséquent de l'entrée de l'Allemagne à Genève, il nous a toujours semblé que cette session extraordinaire était inutile et dangereuse. Inutile, parce que les accords de Locarno étaient virtuellement en vigueur et qu'au cas même où un différend se serait élevé entre deux quelconques de leurs signataires, pendant les six mois qui séparent mars de septembre, il eût été invraisemblable qu'il se réglât autrement que sur la base de ces accords. Inopportune parce qu'on semblait vouloir réduire l'Assemblée à n'être qu'une Chambre d'en-

registrement des volontés des grandes puissances « locarnistes ». L'on s'exposait ainsi à cette critique qui depuis a été formulée á plusieurs reprises: de « vouloir faire rentrer la Société des nations dans le cadre des accords de Locarno, et non les accords de Locarno dans le cadre de la Société des nations ».

Inopportune encore, cette Assemblée extraordinaire, parce qu'elle manquait fatalement le but qu'on lui assignait. Les accords de Locarno et l'entrée de l'Allemagne constituent en effet le début d'une ère nouvelle, la fin d'une phase périmée de la politique d'après-guerre. Ce devait être l'apothéose de la réconciliation et le point final mis à l'antagonisme entre vainqueurs et vaincus. Cela valait bien la solennité de l'Assemblée de septembre, avec son concours habituel de délégués nombreux, de public et de presse. Une session extraordinaire écourtée et émaciée allait à l'encontre de l'effet moral nécessaire. Par surcroît elle manquait de préparation et le « fiasco » auquel on a abouti pouvait être prévu ou du moins redouté.

Mais à quoi sert de revenir sur le passé?

Cependant ni l'opinion, ni les ministres délégués ne se montraient pessimistes. On comptait que les choses s'arrangeraient, « comme à Locarno ». En fait, il y avait deux conflits : le malentendu entre l'Allemagne et ses partenaires; la question de principe relative à l'élargissement du Conseil. On se berçait de l'espoir qu'une fois le premier résolu, le second serait aisément jugulé. Les locarnis-

tes estimaient vraisemblable que l'Assemblée enregistrerait. Le calcul n'était peut-être pas faux, mais il négligeait un facteur: celui de l'ambition et du point d'honneur de deux puissances chez qui ces sentiments sont congénitalement très forts, *et qui disposaient du veto.*

* * *

Le premier soin des « locarnistes » fut donc de se mettre à l'œuvre. M. Briand qui ne disposait que de quelques heures avant de retourner à Paris pour y constituer son ministère, ne perdit pas de temps. Il s'agissait de convaincre les délégués allemands qu'on n'avait jamais cherché à revenir indirectement sur les engagements de Locarno ni à les mettre en présence d'un fait accompli. Tel fut l'objet des entretiens du dimanche 7 mars, entretiens purement privés et purement locarnistes. L'atmosphère une fois détendue, M. Briand reprit le chemin de Paris en laissant à Genève MM. Loucheur et Paul-Boncour. M. Luther paraissait conciliant et la presse allemande était moins agressive que la française. Le lundi, à 15 heures, l'Assemblée extraordinaire s'ouvrit. Elle porta à la présidence le représentant du Portugal, M. Affonso Costa. Ce jour-là fut employé à gagner du temps, en en perdant.

Le mardi, les deux délégués français sentirent qu'il était impossible de persévérer dans le silence et l'inaction et de laisser les ministres allemands isolés, d'autant plus qu'en Allemagne les esprits commençaient à s'échauf-

fer. Nouvelle réunion locarniste où l'on s'accorde pour porter le problème devant le Conseil dans son ensemble, car celui-ci n'en avait pas encore délibéré.

Un jour encore se passe.

La réunion du Conseil qui n'est en somme que l'exposé des thèses respectives de ses différents membres, est une révélation de l'impasse dans laquelle on s'engage. M. Unden développe sa façon de voir. Elle est rigide: l'Allemagne seule doit être pourvue de son siège. L'Espagne et le Brésil affirment leurs candidatures, l'ambassadeur, M. de Mello Franco, va jusqu'à déclarer que, n'étant pas lié par les engagements de Locarno, il mettra son *veto* à l'entrée de l'Allemagne, s'il n'obtient pas satisfaction. C'est la première apparition du *veto*. On sent que la situation devient critique et le contraste est frappant entre l'atmosphère du Conseil et celui de la première commission de l'Assemblée qui, sur l'avis de la Conférence des ambassadeurs déclarant que l'Allemagne a donné « des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux », vote son admission à l'unanimité.

Mais voici M. Briand de retour. Nous sommes au mercredi 10 mars. Il trouve la situation singulièrement aggravée. L'Allemagne paraît irréductible : elle demande une solution immédiate, admettant simplement qu'une Commission puisse être nommée pour étudier ultérieurement le problème de l'élargissement, sans d'ailleurs prendre aucun engagement

quant aux solutions qui pourront être proposées. M. Unden est plus irréductible encore. L'Espagne qui fait campagne dans les couloirs ne cache pas qu'elle pourrait suivre l'exemple du Brésil. La presse française fulmine contre l'Allemagne qu'elle rend responsable du conflit, en l'accusant de vouloir régenter la Société avant même d'y être entrée et de pratiquer à rebours « l'esprit de Locarno ». Elle n'est pas moins dure pour la Suède qu'elle considère comme inféodée à Berlin et faisant son jeu. Les Polonais déclarent qu'on les jette dans les bras des Soviets; les Sud-Américains laissent entendre que l'Union panaméricaine les attend; les Dominions et d'autres membres de l'Assemblée trouvent qu'on les traite cavalièrement et rappellent qu'un vote d'elle peut renverser tout ce qui sera fait au Conseil. Les réunions se succèdent entre locarnistes qui essaient en vain d'obtenir de l'Allemagne qu'elle prenne des engagements pour l'avenir en faveur de la Pologne, en échange d'une admission immédiate pure et simple. On envisage déjà que le gouvernement de Varsovie pourrait se contenter d'un siège temporaire. Les conversations du jeudi n'ont rien éclairci.

Le vendredi 12 il semble que l'orage tende à se dissiper. Les locarnistes ont envisagé de plus près la solution proposée la veille : entrée immédiate de l'Allemagne; institution d'un Comité d'études; attribution d'un siège temporaire à la Pologne. MM. Luther et Stresemann n'ont pas dit oui, mais ils n'ont pas dit non. Ils vont téléphoner à Berlin. M. Unden

fléchirait, sur les instances, dit-on, des représentants de IIe Internationale : Paul-Boncour, Vandervelde et Albert Thomas. Si l'Allemagne cède, la Suède s'inclinera. On espère apaiser l'Espagne en l'assurant qu'elle demeurera au Conseil jusqu'au règlement de la question, et satisfaire le Brésil en lui promettant le siège des Etats-Unis jusqu'à l'accession de ceux-ci, ce qui constitue, en effet, un engagement « *sine die* ».

Malheureusement, le soir même tout s'effondre. La délégation allemande qui a reçu de Berlin avis de ne se prêter à aucun compromis vient déclarer, vers les minuit, à sir Austen Chamberlain, qu'elle rejette la solution proposée. Le lendemain matin, les ministres anglais et français font à la presse des déclarations fort pessimistes. Cette journée du 12 est vraiment une journée critique.

Cependant la délégation allemande n'est pas partie, et ne songe pas à partir. Le samedi 13, a lieu la deuxième séance plénière de l'Assemblée qui rend un solennel hommage à la mémoire de Léon Bourgeois. Elle cherche un procédé qui lui permettrait d'intervenir dans la solution du conflit. Il n'est pas une délégation qui ne soit à l'affût d'une issue et l'on commence à parler d'un désistement de l'un des membres du Conseil qui céderait sa place à la Pologne. Cela ôterait tout prétexte à la résistance intransigeante des Allemands, puisque ceux-ci déclarent maintenant que leur insistance ne saurait être interprétée comme un ostracisme à l'égard de la Pologne, mais bien

comme une fidélité anticipée aux principes sacrés du Pacte!

L'Allemagne, au surplus, commence à se rendre compte que son attitude tout d'une pièce et son refus de compromis ont indisposé l'opinion et que l'Assemblée lui est moins favorable. Ses adversaires parlent de voter son admission pure et simple en laissant de côté la question de son siège au Conseil. Cette solution, d'ailleurs toute théorique, la mettrait dans l'obligation de quitter Genève et de retirer sa candidature, ce qui ruinerait toute la politique de M. Stresemann. Aussi, le 13 au soir, ce sont les Allemands qui ébauchent les premiers gestes pour la reprise des négociations.

Le 14, M. Stresemann fait paraître dans le *Journal de Genève* un article sensationnel où il reprend toute son argumentation première, mais sous une forme conciliante, et cet article contient une première concession, on pourrait même dire un engagement *à peu près* explicite, selon lequel l'Allemagne, une fois admise au Conseil, s'engagerait, lors de l'Assemblée ordinaire de septembre, à ne pas faire obstacle aux décisions du Conseil et de l'Assemblée en ce qui concerne la désignation des nouveaux membres du Conseil, même s'il s'agissait de la Pologne. M. Stresemann déclare ainsi implicitement que ce que veut l'Allemagne, c'est un succès immédiat de prestige, et qu'en ce qui concerne la Pologne, elle cèdera ultérieurement sur le fond. Il y a là évidemment matière à compromis. On le sent si bien

que l'Assemblée est convoquée pour le mardi 16 dans l'espoir qu'on pourra lui proposer ce jour-là un vote définitif.

C'est le lundi 15 que s'ouvre la dernière phase de ces pénibles négociations. C'est la phase des nouvelles demandes d'instructions de la part de l'Espagne, de la Suède et du Brésil. C'est aussi celle des sacrifices de la part de deux gouvernements qui sont disposés à mettre l'intérêt de la paix et de la Société au-dessus de leurs privilèges immédiats. M. Unden obtient de son gouvernement, après consultation de la Commission des affaires étrangères du Riksdag, l'autorisation de démissionner de son siège en faveur de la Pologne, chose que l'Allemagne ne peut ni empêcher, ni refuser. Mais comme on craint encore que l'opinion publique allemande ne reproche au Chancelier et au ministre des affaires étrangères d'avoir sacrifié la Suède, amie, à la Pologne ex-ennemie, M. Bénès, au nom du gouvernement tchécoslovaque consent, lui aussi, à abandonner son siège au Conseil pour que l'équilibre puisse être rétabli aux yeux de l'opinion publique allemande, par l'élection à sa place d'un neutre ou d'un autre membre de la Petite-Entente, notamment de la Roumanie.

Vraiment, l'Allemagne ne peut plus, cette fois, refuser de se prêter à une combinaison qui respecte jusqu'aux scrupules de son opinion publique et aux convenances ministérielles de son gouvernement. Quant aux sacrifices de la Suède et de la Tchécoslovaquie, la session ordinaire de septembre permettra de les récom-

penser, d'autant plus qu'en ce qui concerne la PetiteEntente, la rotation entre les Etats qui en font partie est un principe acquis depuis longtemps. On peut donc considérer que la solution mûrit et déjà l'on se congratule et l'on se félicite. Un grand poids est enlevé de tant de poitrines diplomatiques!

Il retombe sur elles le lendemain, avec brutalité.

Le Brésil, en effet, en séance du Conseil, oppose nettement son *veto* à l'admission de l'Allemagne s'il n'obtient lui aussi son siège permanent. C'est en vain que l'unanimité des collègues de M. de Mello Franco lui font sentir la responsabilité qu'il fait endosser à son pays. L'ambassadeur a des instructions fermes. La seule chose qu'il puisse faire c'est de câbler à Rio. Il ne s'y décide que sur les instances de dix Etats sud américains qui font savoir au Conseil, par l'intermédiaire de M. Guani, qu'ils se désolidarisent de l'attitude brésilienne. En attendant la réponse du président du Brésil. il faut en tout cas décommander la séance de l'Assemblée qui est renvoyée au mercredi. Au fond. il n'y a guère d'espoir, et ce n'est une surprise pour personne que la réponse venue de Rio soit négative.

Cette fois. l'échec est définitif et irrémédiable. *M. Veto a fait ses preuves!*

* * *

Quelle solution adopter pour sauver ce qui peut l'être encore? Une chose au moins est acquise, c'est que les préventions qu'avait fait

naître en Allemagne la candidature polonaise sont dissipées et que les locarnistes, à défaut du Conseil, ont rétabli le front unique. Il faut enregistrer ce résultat. C'est ce que font les signataires des accords de Locarno en publiant, dès le mardi soir, une déclaration commune qui atteste leur accord sur la continuation de la politique locarnienne. Cette déclaration est conçue dans les termes suivants :

« Les représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de l'Angleterre, de l'Italie, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, se sont réunis pour envisager la situation telle qu'elle résulte des difficultés de procédure qui ont surgi et qui font obstacle à l'accomplissement de leurs désirs communs.

» Ils constatent qu'ils étaient arrivés à réaliser un accord et à surmonter les obstacles qui à un moment donné s'étaient dressés entre eux. Si, comme il y a lieu de le craindre, ces difficultés persistaient, les représentants des sept puissances signataires du protocole de Locarno regretteraient de ne pouvoir, à l'heure actuelle, atteindre le but qu'ils avaient envisagé. Mais ils sont heureux de constater que rien ne porte atteinte à l'œuvre de paix qu'ils avaient réalisée à Locarno et qui subsiste avec toute sa valeur et toute sa force.

» Ils y restent attachés aujourd'hui comme hier et sont fermement résolus à s'employer en commun pour la maintenir et pour la développer.

» Ils gardent la conviction que lors de la prochaine session de l'Assemblée, les difficultés

actuelles seront surmontées, et que l'entente qui avait eu lieu quant aux questions relatives à l'entrée de l'Allemagne dans la Société des nations sera réalisée. »

En attendant, qu'allait-on faire relativement à cette entrée de l'Allemagne dans la Société? M. Luther ne pouvait accepter l'admission pure et simple. C'eût été d'ailleurs un échec non pas seulement pour lui, mais pour tous les signataires des actes de Locarno. Sir Austen Chamberlain, en qualité de rapporteur du Conseil, se déclare dans l'impossibilité de proposer à l'Assemblée l'admission de l'Allemagne. Il y eut un court moment de révolte, et certaines délégations qui trouvèrent qu'on les traitait avec quelque désinvolture, songèrent à repousser la motion d'ajournement. En réalité, qu'eût apporté à ce geste? Il n'y avait qu'à s'incliner devant l'inévitable et à écouter les éloquents discours des protagonistes du drame, dont certains semblèrent plutôt présenter leur apologie.

M. Briand constata que la Société des nations venait de subir un échec : « Il se trouve, dit-il, qu'aujourd'hui *son rôle déborde sa constitution*. Des difficultés naissent devant elle que parfois elle ne peut résoudre. Or, pour l'avenir de la Société, *il faut que les causes de paralysie qui sont en elle disparaissent*. Dans ce but, il y a *une œuvre de réformation* qu'il conviendra d'entreprendre. Œuvre difficile, délicate, qui doit s'accomplir dans le centre même des principes qui ont présidé à la naissance de la Société des nations... L'évé-

nement d'aujourd'hui doit nous servir de leçon et d'expérience. »

Comment réaliser cette « réformation »? C'est ce que nous aurons l'occasion de voir dans la seconde partie de cette étude.

Il faut en tout cas noter ici avec soin cette constatation publique, faite par M. Briand, avec son grand sens des réalités, d'un *vice organique et constitutionnel* de la Société des Nations, et de la *nécessité d'une réforme du Pacte*. C'est ce que nous avancions dans notre introduction. C'est ce que la suite de cette étude nous permettra de constater avec plus de certitude encore.

M. Briand tint enfin à sceller définitivement la réconciliation entre l'Allemagne et ses partenaires. Et dans une magnifique période très applaudie, il déclara: « Il ne faut pas que cette Assemblée se sépare sans qu'un geste ait été fait vers l'Allemagne. Il est nécessaire qu'elle sente qu'il y a ici une profonde déception du fait qu'on n'a pu réaliser le but qui avait été envisagé. Il faut que cette Assemblée se termine *par une adoption morale anticipée* avant sa réalisation concrète. » M. Briand, comme représentant de la France, proposa l'adoption d'un vœu en ce sens qui fut acclamé.

On ne peut s'empêcher de songer à toutes les difficultés qui auraient pu être évitées si l'attitude de la délégation française eût été la même six ans auparavant. Nous croyons en effet que l'admission de l'Allemagne s'imposait dès l'origine de la S. D. N., et que la crise

actuelle eût pu être évitée si le principe de l'universalité eût été compris et respecté.

Le Conseil, cependant, avait décidé l'institution d'une Commission d'études destinée à préparer son élargissement. Le vicomte Ishii en fit voter le principe par l'Assemblée dont la dernière séance fut tenue le 17 mars. Ainsi fut close cette première session extraordinaire qui marque aussi la première circonstance où la Société des nations ait senti osciller ses bases.

* * *

Il restait aux ministres de Locarno à réclamer de leurs Parlements respectifs un quitus. Ce furent d'abord MM. Luther et Stresemann qui l'obtinrent. Le lundi 22 mars, M. Stresemann eut aisément raison de l'opposition des racistes et des nationalistes. Par 529 voix contre 151 le Reichstag approuva le gouvernement de n'avoir pas accepté d'entrer à Genève dans une situation diminuée, mais de n'avoir pas pris la responsabilité de l'échec. M. Stresemann déclara qu'il suivrait, comme par le passé, la politique de Locarno et constata que la crise de la Société des nations provenait de ce qu'elle avait cessé d'être, du seul fait de la présence de l'Allemagne, une institution de vainqueurs. Il ajouta que cela avait « provoqué un mouvement dont elle n'avait pu se rendre maîtresse ». C'est une interprétation unilatérale et contestable. L'échec est dû à des causes autrement profondes. L'accession de l'Allemagne ne fut que l'incident déterminant.

La bataille paraissait devoir être plus sé-

rieuse à la Chambre des Communes, malgré une démonstration faite par ses collègues au retour de M. Chamberlain, afin d'affirmer leur solidarité avec lui. Cependant l'opposition ne réunit que 126 voix contre 325, malgré que sir Austen n'eût apporté aucun argument vraiment nouveau en faveur de la politique anglo-française. Notons seulement la déclaration dans laquelle il affirma non seulement l'impossibilité pour une grande puissance d'imposer à Genève sa volonté, mais constata que la France et l'Angleterre unies ne pourraient faire prévaloir la leur. On ne sait si cette déclaration contenait plus de diplomatie d'avenir ou plus de résignation présente.

A la Commission des affaires étrangères de la Diète polonaise, M. Skrzynski constata, comme M. Briand l'avait fait à l'Assemblée, qu'il fallait chercher un moyen de neutraliser éventuellement les *vetos*, car il est impossible qu'on tolère que l'ambition d'un Etat isolé puisse enrayer l'activité de la Société.

Ni en France, ni en Belgique il n'y eut de discussion spéciale au Parlement au sujet du « fiasco » de Genève. Il semble même que l'opinion dans ces deux pays en ait assez aisément pris son parti, faute d'en avoir saisi la gravité.

La vraie morale semble avoir été tirée par la presse soviétique qui déclara que le fonctionnement de la Société des nations était bloqué, et que le seul vainqueur dans cette bataille avait été Moscou.

CHAPITRE IV

LE TRAVAIL DE LA COMMISSION D'ÉTUDES L'AFFAIRE DE TANGER

Ici nous serons brefs, car malgré les trésors d'ingéniosité déployés par la Commission, le résultat de ses travaux ne pouvait avoir qu'une valeur de circonstance. On lui demandait de trouver une issue acceptable à l'impasse, et non de rechercher une solution organique au problème de la constitution du Conseil.

Le Conseil avant de quitter Genève avait organisé la Commission d'études. L'Allemagne accepta de s'y faire représenter, mais en réservant sa liberté au point de vue de sa demande d'admission.

La Commission se réunit le 10 mai sous la présidence de M. Motta et la viceprésidence de M. Lebreton, représentant de l'Argentine. La Société des nations espère en effet trouver dans le retour de l'Argentine une consolation au départ du Brésil. La Commission se composa de quinze membres, les représentants des dix Etats membres du Conseil, ceux de l'Allemagne, de l'Argentine, de la Pologne et de la Suisse. Elle tint des séances publiques, ce qui vraiment est à son honneur dans

des conjonctures aussi délicates. Elle devait prendre pour base de son travail différents mémoires présentés par les gouvernements à la suite de l'invitation qui leur en avait été adressée. Mais on remarquera que seuls les Etats désintéressés dans la question en avaient envoyé (Australie, Autriche, Cuba, Esthonie, Norvège, Perse, Yougoslavie), les autres comptaient sur leurs représentants à la Commission pour défendre leur point de vue, sans vouloir s'engager d'avance.

Les débats commencèrent par une discussion générale, notamment sur le nombre total des membres du Conseil et sur la méthode d'élection des non permanents. On abandonna vite toute discussion sur le nombre des sièges permanents, qui ne pouvait donner aucun résultat. Puis des propositions précises furent soumises par lord Cecil, que la Commission s'appropria. Elle admit le principe de l'augmentation des membres non permanents et adopta, en première lecture, un projet de règlement sur le mode d'élection dont voici la teneur :

« 1° Les membres non permanents du Conseil seront élus pour un terme de trois années. Ils entreront en fonctions immédiatement après leur élection. Un tiers des membres est élu chaque année;

2° Un membre sortant ne pourra, pendant trois années, à compter de l'expiration de son mandat, être réélu que si, à ce moment, ou au cours de ces trois années, l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers, en décide ainsi;

toutefois le nombre des membres ainsi réélus ne pourra dépasser le tiers du nombre total des membres non permanents siégeant au Conseil. A titre transitoire, la décision visée à l'alinéa qui précède pourra, lors des élections de 1927, porter non seulement sur les membres dont le mandat expirera à cette époque, mais aussi sur ceux dont le mandat expirera en 1928 et 1929;

3° Nonobstant les dispositions qui précèdent, l'Assemblée peut en tout temps et en statuant à la majorité des deux tiers, décider que par application de l'art. IV du Pacte il sera procédé à une nouvelle élection de tous les membres non permanents du Conseil. En pareil cas, il appartiendra à l'Assemblée de décider des règles applicables à cette nouvelle élection;

4° Le nombre des membres non permanents sera porté à neuf;

5° Afin que le système cidessus puisse entrer en vigueur, on élira neuf membres aussitôt que possible à l'Assemblée prochaine. Trois d'entre eux seront élus pour un terme de trois ans, trois pour deux ans, et trois pour un an. »

Ce projet aboutit en somme à des procédés simples. Il porte à neuf le nombre des sièges non permanents et les renouvelle par tiers. Puis il crée deux catégories de membres non permanents : des membres réellement non permanents qui ne siègeront que trois ans de suite, et des membres dont le mandat pourra être renouvelé par un vote exprès des deux tiers de l'Assemblée, c'est-à-dire des membres

semi-permanents. Rien ne dit dans ce projet que les réélections ne pourront pas avoir lieu plusieurs fois de suite, et transformer cette semi-permanence en permanence de fait. Mais elle ne saurait s'appliquer qu'à trois des neuf membres non permanents du Conseil.

Afin de ménager les susceptibilités de l'Assemblée, on lui donne le droit de faire, en tout temps, table rase des élections précédentes, et de procéder à une réélection totale, selon n'importe quelle règle qu'il lui plaira de choisir. Sous prétexte de respecter les termes ambigus du Pacte (1), c'est en fait le droit de *révocation* qu'on lui attribue, de tout membre non permanent du Conseil qui trahirait ses intentions. C'est un échange qu'on lui propose, contre la quasi-permanence qu'on lui demande de voter. Cette solution donnera satisfaction à la Pologne, à l'Espagne, au Brésil. Tout au moins l'espère-t-on.

Cependant les représentants du Brésil et de l'Espagne à la Commission firent des réserves sur l'ensemble du projet, et le représentant de la Suède sur le principe de l'augmentation des membres non permanents. Le chiffre de neuf, en effet, détruit la proportion originaire et traditionnelle entre non permanents et permanents, car on ne voit pas que le chiffre de ces derniers puisse jamais atteindre dix. Le représentant de la Suède, M. Sjoborg, déclara cependant que son gouvernement se rallierait au projet s'il apportait la solution de la crise.

(1) V. ci-dessus, p. 11.

La Pologne et la Chine firent des réserves sur le principe même du paragraphe 2, c'est-à-dire de la réélection et de la semi-permanence. Le délégué allemand, observant une attitude de passivité discrète, insista sur la nécessité de laisser à l'Assemblée une entière liberté dans la désignation des membres semi-permanents. Enfin, la commission manifesta son désir de voir le principe de la répartition géographique recevoir, grâce à l'augmentation du nombre des sièges, sa consécration, et fut d'avis que trois sièges non permanents devaient être attribués à l'Amérique latine et une représentation adéquate à l'Asie.

Au cours de la session, le représentant de l'Italie, le ministre Scialoja, dont on connaît la haute science juridique et l'expérience diplomatique, déclara qu'il fallait en tout cas ne pas toucher à l'indépendance du Conseil vis-à-vis de l'Assemblée; maintenir la distinction des permanents et des non permanents , c'est-à-dire les prérogatives des grandes puissances; se garder de tomber dans l'utopie du super-Etat; conserver précieusement le principe de l'unanimité, c'est-à-dire de la souveraineté, qui est base même du Pacte et par conséquent ne pas pousser trop loin un élargissement qui rendrait difficile l'obtention de cette unanimité.

On peut considérer son intervention comme caractéristique du « traditionnalisme » de Genève.

Tel fut le premier compromis. Il ne diffère

pas sensiblement de la solution finalement adoptée.

La Commission avait décidé, en se séparant, de procéder à une deuxième lecture du projet au cours d'une session provisoirement fixée au 28 juin. Des faits nouveaux vinrent renverser ces prévisions. Une nouvelle crise s'annonçait.

* * *

Lors de sa quarantième session, en juin 1926, le Conseil, sans toutefois avoir pris le temps d'étudier à fond le rapport de la Commission, autorisa son président à ajourner, s'il le jugeait bon, le deuxième examen projeté.

C'est qu'il venait de s'apercevoir que l'effort tenté ne parviendrait pas à vaincre la résistance de l'Espagne et du Brésil qui demeuraient irréductibles et n'acceptaient pas le moyen terme de la semi-permanence. Le représentant de l'Espagne au Conseil venait de déclarer en effet que son gouvernment ne s'était fait représenter à la présente session du Conseil *que par courtoisie*, et lui avait donné l'ordre d'observer une attitude passive, attendu « qu'il était dans l'impossibilité d'accepter une classification qui placerait l'Espagne dans une situation de second ordre ». Par contre, l'ambassadeur espagnol faisait savoir en même temps que son gouvernement avait décidé de ratifier l'amendement à l'article IV du Pacte (1). Cette attitude de l'Espagne peut se

(1) V. ci-dessus, pp. 14 à 19.

traduire de la façon suivante: « Nous n'opposerons pas plus longtemps notre *veto* à l'Assemblée si celle-ci désire établir un règlement pour les élections des membres non permanents du Conseil, mais nous nous désintéresserons de l'activité de celui-ci, car le règlement projeté ne nous attribuant pas de siège permanent, nous songeons à quitter la Société. »

L'attitude du Brésil à cette session du Conseil fut moins enveloppée et plus cassante. M. de Mello Franco réclama à nouveau pour le continent américain le droit d'avoir, comme tous les autres, un représentant au Conseil en la personne du Brésil. Le but de cette revendication, ajouta-t-il, est d'une nature essentiellement continentale, « basée sur le co-imperium du territoire dont le Brésil fait partie (?) et sur l'idissolubilité de certains intérêts, sans nullement prétendre à la représentation politique des autres Etats du continent. » Cela signifie que le Brésil étant limitrophe de tous les Etats de l'Amérique du Sud, est nécessairement mêlé à toutes les affaires du continent. C'était reprendre à son compte l'argument invoqué par la Pologne en ce qui concerne l'Europe orientale.

En même temps, l'ambassadeur déclarait que son gouvernement renonçait à occuper le siège non permanent qu'il avait au Conseil. Malgré les instances de ses collègues, en particulier du représentant de l'Uruguay, M. Guani; malgré l'affirmation de M. Chamberlain que tous les membres du Conseil étaient égaux

dans l'exercice de leurs fonctions; malgré l'intervention de M. Scialoja laissant entendre que le Brésil conserverait indéfiniment son siège au Conseil, M. de Mello Franco ne put que persévérer dans une résolution que ses instructions lui prescrivaient.

M. Scialoja et M. Paul-Boncour soulevèrent toutefois la question de savoir si une démission libérait le membre démissionnaire de ses obligations fonctionnelles avant d'avoir été acceptée, et si ce n'était pas à l'Assemblée de recevoir cette démission et de lui donner la suite qu'elle jugerait devoir comporter. A vrai dire, ce souci de légalité qui fait état d'une règle générale de Droit public interne, ne trouve dans le Pacte aucun point d'appui et les précédents de mars, c'est-à-dire la démission de MM. Unden et Benès, sont plutôt de nature à faire admettre la liberté de démission d'un Etat membre du Conseil.

Comme il fallait s'y attendre, cette démission du Brésil de sa qualité de membre du Conseil devait bientôt entraîner une résolution plus grave encore et définitive. L'exposé de M. de Mello Franco au Conseil se terminait en annonçant que le Brésil « attendait l'opportunité pour compléter son acte, en déclinant l'honneur d'être membre de la Société ». Lorsqu'il eut reçu la convocation pour l'Assemblée de septembre, le gouvernement de Rio télégraphia au secrétaire général « qu'il ne pouvait plus comparaître à l'Assemblée », et formula sa résolution de se retirer de la Société. Comme pour l'Espagne, le point d'honneur

et des considérations de politique intérieure primaient tout.

Telle était la situation à la fin de juin. Il n'y avait vraiment plus lieu pour la Commission d'études de poursuivre une vaine entreprise de conciliation, puisque deux sur trois des Etats intéressés à la création des sièges semi-permanents, déclaraient d'avance qu'ils n'en seraient pas satisfaits.

* * *

Subitement, un revirement se produit. L'Espagne fait demander au président de la Commission, M. Motta, de procéder à la « reconsidération » du projet adopté en mars. Les motifs de cette attitude nouvelle échappent d'abord, puis ils éclatent.

Lors de son récent voyage en Angleterre, le roi Alphonse XIII avait amorcé les négociations relatives à Tanger. Le maréchal, duc d'Estrella, brusquant les choses déclare, dans une retentissante interview donnée à l'*A. B. C.*, que l'Espagne est décidée à obtenir la modification du statut de Tanger et l'incorporation de la zone internationale à son territoire de protectorat marocain. Le procédé déconcerte. On ne voit pas de prime abord quelle liaison il peut y avoir entre Tanger et le siège permanent du Conseil; mais il faut se rendre à l'évidence. C'est une forme de marchandage. L'Espagne serait disposée à faire cesser son obstruction à Genève si elle obtenait satisfaction à Tanger. Sans doute comprend-on à

Madrid que la modification du statut international de la zone de Tanger exige de délicates négociations; qu'il n'est guère vraisemblable qu'on puisse arriver à un accord avant l'ouverture de l'Assemblée; que les signataires de l'acte d'Algésiras et des accords postérieurs ne se confondent point avec les membres du Conseil; mais ils sont parmi les principaux et en agissant sur eux, on compte agir indirectement sur les membres de la Société des nations.

On ne sait trop comment qualifier le procédé espagnol si nettement contraire à l'esprit du Pacte et à la psychologie wilsonnienne. Alors que le rôle essentiel du Conseil est un rôle de conciliation et d'autorité morale, qui consiste à prévenir s'il se peut les différends, à leur donner une solution d'équité, en les saisissant d'autorité, en les cantonnant sur le terrain de leur origine, — un membre du Conseil dont le représentant s'est toujours fait remarquer par son ingéniosité personnelle et par son art des transactions habiles, vient faire pression sur d'autres membres du Conseil pour amener celui-ci à accepter les termes d'un marché disparate et d'une sorte de « kuhandel » diplomatique. Si les partenaires de l'ambassadeur, si le Conseil acceptent cela, comment justifieront-ils rétrospectivement et la Silésie, et Corfou, et Mossoul? Toute la force des décisions du Consei réside dans son autorité morale. Que lui en restera-t-il à l'avenir?

Sans doute le procédé, d'abord brutal, s'en-

toure ensuite de formes diplomatiques. Madrid ne dit pas à Berlin : « Tanger ou mon *veto* à l'admission de l'Allemagne. » On donne au contraire à la Wilhelmstrasse des assurances réitérées que l'Espagne ne fera rien qui puisse entraver l'entrée de l'Allemagne à Genève et son accession au Conseil. On ne dit pas à Paris et à Londres: « Tanger ou l'échec de Locarno. » Mais on laisse entendre que la bonne volonté de l'Espagne à Genève est fonction des concessions faites au Maroc.

Cette attitude est maladroite. Elle va trop loin ou pas assez. Trop loin en ce qu'elle a l'air d'un chantage. Pas assez en ce que le chantage ne va pas jusqu'au bout. L'Espagne avait deux moyens de faire aboutir ses revendications: des négociations amicales avec Paris et Londres, sans esclandre, sans publicité, faisant appel à une bonne volonté qu'il eût été difficile de réserver (1); ou bien pousser jusqu'au bout le cynisme et déclarer, comme on avait cru tout d'abord que c'était l'intention de Madrid, qu'on irait jusqu'au veto, jusqu'à provoquer un second « fiasco » analogue à celui de Mars. Ce dernier procédé eût pu réussir, car ni M. Chamberlain, ni M. Briand qui en ont fait l'axe de leur politique étran-

(1) La France avait déjà laissé entendre qu'elle était prête à négocier sur le statut de Tanger, et ce n'est pas d'elle que parut venir la résistance aux prétentions de d'Italie d'être représentée aux négociations. Mais Paris ne pouvait avoir l'air de se laisser forcer la main. Au moment où nous écrivons (Février 1927) les négociations viennent de s'ouvrir à Paris, entre la France et l'Espagne exclusivement.

gère, n'auraient envisagé d'un œil serein le retrait de la candidature allemande et la faillite définitive des accords de Locarno. Le demi-chantage, l'attitude mitoyenne de Madrid, tout en restant inélégante, devait finir par être inefficace.

Avant même d'avoir reçu la note espagnole qui fut envoyée en même temps à Londres, à Paris et à Rome, le Cabinet anglais faisait dire officieusement par l'agence Reuter qu'il était impossible de lier les deux questions du siège permanent et de Tanger, et qu'on ne se prêterait point à un déplacement des négociations en transportant à Genève une seconde Conférence d'Algésiras. Au quai d'Orsay, on adoptait une attitude analogue.

Madrid avait en effet proposé de réunir à Genève pour le 1er Septembre, une Conférence mixte composée à la fois des signataires d'Algésiras et de certains membres du Conseil. Ni la France, ni l'Angleterre ne pouvaient se prêter à un compromis de cette sorte. Certes, on n'affectait pas une intransigeance absolue. Le Quai d'Orsay, en particulier, se montrait disposé à consentir à une réorganisation administrative de Tanger. C'était une concession méritoire car nous pouvions nous attendre, après la fraternité d'armes et l'alliance réalisées dans la lutte contre Abd-el-Krim, à des procédés moins cavaliers de la part de Madrid. De son côté, l'Angleterre tenait à assurer la neutralité du Détroit, mais se montrait toute disposée à chercher un moyen de donner à l'Espagne certaines satisfactions.

Mais ces concessions ne pouvaient satisfaire le gouvernement de Madrid qui voulait réaliser immédiatement et intégralement le « Tanger por Espana » à la faveur du trouble européen.

De quelle façon? On pensa d'abord que les notes espagnoles, qu'on disait avoir été concertées avec le gouvernement de M. Mussolini, avaient proposé une alternative : ou bien l'incorporation pure et simple à la zone de protectorat, ou bien l'octroi par la Société des nations d'un mandat international sur la zone de Tanger (1). Ni l'une ni l'autre de ces deux combinaisons ne pouvait réussir.

L'incorporation pure et simple serait en contradiction avec tous les traités qui depuis 1904 (convention franco-anglo-espagnole) ont réglé le statut du Maroc. Tous confirment la souveraineté du Sultan sur la zone de Tanger, et admettent le principe de l'internationalisation. Il en est ainsi de l'acte d'Algésiras (1906), du traité de protectorat franco-marocain et de l'accord franco-espagnol qui l'enregistre (1912), enfin de l'accord franco-hispano-anglais de décembre 1923 qui a établi, après les laborieuses conférences de Londres, le régime municipal de la ville et auquel ont adhéré diverses puissances, notamment

(1) V. l'article de M. Gauvain dans *Les Débats* du 6 septembre 1926. Une entente entre l'Italie et l'Espagne paraissait d'autant plus vraisemblable qu'elle eut été, en somme, l'accord de deux mécontentements. A Rome on ne paraît pas avoir oublié l'affaire de Corfou.

la Belgique. Une brusque modification de ces stipulations réitérées, résultant de l'accord pur et simple de Paris, Londres et Madrid, eût été à coup sur un procédé peu courtois à l'égard des autres puissances intéressées, une façon désinvolte de respecter la « sainteté » des traités, et un abus de pouvoir vis-à-vis du Sultan. Ce n'est pas que le statut de Tanger soit une chose parfaite, loin de là. Il peut être au contraire utile ou même indispensable de le modifier, mais il y a la manière, qui touche ici au fond.

Quant à la seconde branche de l'alternative, un mandat délivré par la Société des nations, le gouvernement de Madrid a nié depuis y avoir jamais pensé. Il est possible; toutefois, il semblait bien que ce fût la perspective d'utiliser ce procédé qui incitait la diplomatie espagnole, avec ou sans le conseil de Rome, à insister pour la réunion d'une conférence *à Genève*. Certains auteurs ont même soutenu que l'octroi de ce mandat par la Société des nations était possible. Il nous paraît qu'ils ont pris pour une réalité leur désir de voir, par ce précédent, le régime des mandats s'étendre à des territoires pour lesquels le Pacte de la Société des nations ne l'a pas prévu. L'article XXII du Pacte est catégorique. Le régime des mandats est une expérience qui n'a été prévue que pour les territoires qui, « à la suite de la guerre auraient cessé d'être sous la souveraineté des Etats auxquels ils appartenaient auparavant », c'est-à-dire momentanément vacants

et sans maîtres (1). Il s'agit exclusivement dans l'article XXII des territoires de l'Asie turque (mandats A.) ou des colonies et protectorats allemands (mandats B. et C.). On peut regretter que la Société des nations n'ait pas reçu compétence pour étendre le système, mais cette extension exigerait certainement un amendement au Pacte.

En l'espèce, il eût été d'ailleurs vraiment peu pratique d'instituer le mandat sur la zone de Tanger et de ne pas l'établir sur l'ensemble du protectorat espagnol au Maroc. Quelle signification eût eu cette enclave d'internationalisation? Si l'on voulait établir un régime international, il fallait aller beaucoup plus loin et confier la zone de Tanger et du détroit au contrôle de la Société des nations elle-même, en développant le précédent, d'ailleurs si insuffisant, inauguré à Lausanne pour les Détroits du Bosphore et des Dardanelles.

Au surplus, la France et ses alliés eussent bien mal reconnu l'aide qui leur fut apportée pendant la guerre par le gouvernement de Fez, en se prêtant à une solution qui eût abouti à nier la souveraineté juridiquement reconnue du Sultan, et à le ranger implicitement parmi les vaincus de la grande guerre. On ne pouvait donc même pas faire à l'Espagne les promesses fermes dont elle se fût peut-être contentée, à la con-

(1) Cela ressort non seulement des travaux préparatoires du Pacte, mais des « Vingt et une suggestions » du général Smuts, où il faut chercher l'origine de la conception du mandat.

dition de recevoir des « garanties » suffisantes de leur exécution (1).

Pour bien marquer à la fois leur désir de conciliation, mais leur volonté de ne pas laisser lier les deux problèmes marocain et genevois, l'Angleterre et la France, sur l'initiative du Quai d'Orsay, songèrent à étudier les moyens de renforcer les sécurités données aux futurs titulaires des sièges semi-permanents par le projet de la Commission élaboré en mai et connu depuis sous le nom de « plan Cecil ». Telle fut la raison du voyage à Londres, puis à Berlin, du très distingué juriscon-

(1) Voici comment s'exprimait à cet égard le *Journal Et Debate;* l'article est caractéristique :

« Personne ne doit s'étonner de ce que les revendications concernant la Société des nations et Tanger soient posées à la fois par l'Espagne, car ces deux questions sont harmonieusement liées. Les exigences de son rang et de son histoire, sa personnalité devant l'Europe et l'Amérique obligent l'Espagne à revendiquer un siège permanent à Genève. Or, si l'Espagne n'obtient même pas satisfaction pour cette légitime demande, à quoi bon rester à Genève? C'est précisément par cette considération que le problème concernant la Société des nations apparaît lié avec celui de Tanger.

Si le régime actuel de Tanger était remplacé soit par l'incorporation de la ville et de son hinterland à la zone du protectorat espagnol, soit par l'institution d'un mandat qui serait confié à l'Espagne, celle-ci recevrait *ipso facto,* un témoignage non équivoque de respect, de considération et la reconaissance de sa valeur exacte dans le concert des nations. Il lui serait possible alors, sans déchoir, de réduire et de modifier ses revendications à Genève.

La situation est actuellement celle-ci : l'Espagne veut que la question de Tanger soit tranchée avant de se rendre à l'assemblée de Genève. Il est vrai que le temps matériel manque pour que la conférence internationale puisse s'occuper de cette question dans la prochaine réunion, mais l'obstacle pourrait être évité par des garanties sérieuses données à l'Espagne et lui assurant l'instauration, dans le nord africain de la politique qu'elle préconise.

Mais le mot « garanties » doit signifier tout autre chose que des paroles et des promesses comme celles que l'Espagne a obtenues jusqu'ici à propos du siège permanent à la Société des nations. »

sulte français du ministère des Affaires étrangères, M. Fromageot, et de ses consultations avec ses collègues sir Cecil Hurst et M. Gauss. On cherchait à donner une satisfaction nouvelle à l'Espagne, aussi bien en ce qui concernait sa situation au Conseil qu'en ce qui concernait sa situation à Tanger. Mais tandis que la négociation sur Tanger restait confiée aux ambassadeurs, la formule à trouver sur la question des sièges était dévolue à la sagacité des juristes.

La Commission d'étude se réunit à Genève, pour la seconde fois, comme il avait été convenu, le lundi 30 août (1).

Elle se trouva tout d'abord en présence du maintien de la revendication espagnole réitérée par M. de Palacios, au sujet du siège permanent. Cette fois, la Commission ne pouvait plus, comme en mai, traiter par prétérition ce problème des sièges permanents, mais elle décida de procéder d'abord à la seconde lecture du plan Cecil afin de discuter les amendements que M. Fromageot lui présenterait au nom de la France, d'accord avec l'Angleterre, et officieusement avec l'Allemagne qui gardait son attitude de réserve.

Le texte du nouveau projet ne différait en somme du plan Cecil que sur deux points. D'une part il invitait l'Assemblée, au moment de l'élection des titulaires des sièges non per-

(1) M. Fromageot y remplaçait M. Paul-Boncour et M. Cantilo représentait l'Argentine au lieu de M. Lebreton. M. Sato représentait le Japon. Pour le reste, la Commission était composée de la même façon qu'au mois de mai et toujours présidée par M. Motta.

manents, à se prononcer par avance sur la rééligibilité de trois d'entre eux. Pour cela, il suffirait à chaque Etat membre de l'Assemblée de déclarer sur son bulletin de vote que tel membre non permanent serait considéré comme rééligible. Cette « qualification » de rééligible appartiendrait aux trois membres qui auraient obtenu à cet égard « le plus de voix en plus des deux tiers des votants ».

La seconde différence consistait en ceci qu'on enlevait à l'Assemblée la faculté de procéder à un moment quelconque à une réélection totale, c'est-à-dire la possibilité de révoquer l'un quelconque ou la totalité des membres semi-permanents du Conseil. Enfin, on spécifiait que la qualification de rééligible pourait être donnée dès 1926, c'est-à-dire dès l'Assemblée de septembre, au moment même des élections (1).

---

(1) 1° Les membres non permanents du Conseil seront élus pour une durée de trois années. Ils entrent en fonctions immédiatement après leur élection. Un tiers des membres est élu chaque année.

2° Un membre sortant ne pourra, pendant trois années, à compter de l'expiration de son mandat, être réélu que : 1° si lors de son élection il a été, aux deux tiers au moins des votants, déclaré rééligible sur le bulletin de vote le concernant, la qualification de rééligible appartenant aux trois membres qui auront obtenu à cet égard le plus de voix en plus des deux tiers des votants ; 2° ou si, à l'expiration de son mandat ou au cours de ses trois années, l'Assemblée, statuant à la majorité des deux tiers, en décide ainsi. Dans tous les cas, le nombre des membres ainsi réélus ne pourra pas dépasser le tiers du nombre total des membres non permanents siégeant au Conseil.

3° Le nombre des membres non permanents sera porté à neuf.

4° A titre transitoire, et afin que le système ci-dessus puisse entrer en vigueur, il appartiendra au sort de désigner à la fin de chacune des premières années les trois membres non permanents dont le mandat prendra fin. Lors de l'élection de 1926, neuf membres seront élus dont un tiers pourra être qualifié rééligible.

Cette proposition rencontra d'assez vives critiques, notamment de la part de certains membres de la Commission qui n'avaient pu être consultés par le gouvernement français en raison de l'époque tardive du voyage de M. Fromageot. Le représentant de l'Italie, en particulier, présenta une critique mi-pénétrante, mi-ironique, bien digne en tout cas du talent à la tois caustique et profond de M. Scialoja, et dans laquelle il cherchait à montrer tout ensemble l'inefficacité et l'insuffisante sincérité de l'amendement franco-anglais. Cette critique fut appuyée par MM. Sokal, de Brouckère et Sjoborg entre autres. On ne voit guère en effet qu'elles sécurités supplémentaires pouvait donner aux membres semi-permanents, devenus quasi-permanents, la déclaration de rééligibilité. La rééligibilité n'est pas la réélection, cette qualification ne pouvait lier l'Assemblée, elle conférait au maximum une « expectative », non un « droit ».

On ne voit pas davantage comment on eût pu obtenir de l'Assemblée qu'elle ne fît sur les bulletins de vote une promesse de rééligibilité qu'à trois des membres non permanents qu'elle élirait. Il était très vraisemblable, au contraire, que plusieurs d'entre eux, sinon les neuf, seraient appelés à recevoir cette « marque de politesse », de telle sorte que l'amendement proposé n'aboutirait qu'à un faux semblant. Aussi le problème fut-il renvoyé à un sous-comité qui comprenait d'ailleurs neuf des membres de la Com-

mission (1) et qui travailla toute la journée du mardi à mettre sur pied un nouveau texte, cette fois définitif. Celui-ci fut adopté le lendemain à l'unanimité moins une voix, celle de l'Espagne.

Le projet (2) présente tout au moins le mérite de la clarté. Conformément à l'amendement Fromageot, il stipule que l'Assemblée pourra, dès 1926, mais à titre exceptionnel, déclarer que trois des neuf membres non permanents à élire pourront être par avance déclarés rééligibles. A l'avenir la rééligibilité

---

(1) M. Motta, président, Scialoja, Sokal, Sjoborg, de Brouckere, Guani, Fromageot, Von Hœsch, Lord Cecil.

(2) Voici le texte du projet voté par la Commission :

ARTICLE PREMIER. — *Le nombre des membres non permanents du Conseil est porté à neuf.*

ART. 2. — *Les membres non permanents du Conseil seront élus pour un terme de trois années ; ils entrent en fonctions immédiatement après leur élection ; un tiers des membres est élu chaque année.*

ART. 3. — *Un membre sortant ne pourra, pendant trois années à compter de l'expiration de son mandat, être réélu que si, à ce moment ou au cours des dites trois années, l'Assemblée, statuant à la majorité des deux tiers au moins, en décide ainsi. Toutefois, le nombre des membres ainsi réélus ne pourra dépasser le tiers du nombre total des membres non permanents siégeant au Conseil.*

ART. 4. — *Disposition transitoire.* a) *En* 1926, *les neuf membres non permanents du Conseil seront élus par l'Assemblée, savoir : trois pour le terme de trois ans, trois pour le terme de deux ans et trois pour le terme d'un an.*

b) *Parmi les neuf membres ainsi réélus en* 1926, *trois au maximum pourront être immédiatement déclarés rééligibles par une décision de l'Assemblée venant à la suite d'un vote spécial et prise à la majorité des deux tiers des votants ;*

c) *La qualification de « rééligible » qui aurait été reconnue par avance en* 1926 *à un, deux ou trois membres élus à cette date, ne porte pas atteinte aux droits de l'Assemblée d'user, en* 1927 *et* 1928, *au profit d'autres membres non permanents sortant du Conseil à cette date, de la faculté prévue à l'article* 2. *Toutefois, il est entendu que, si trois membres se trouvent déjà avoir dès* 1926 *la qualification de rééligibles, l'Assemblée ne devra faire à nouveau usage de cette faculté que dans des cas tout à fait exceptionnels.*

ne pourra être votée qu'à l'expiration du mandat du bénéficiaire, ou dans le cours des trois années subséquentes. Le texte exige de l'Assemblée de 1926, un vote spécial aux deux tiers, distinct du vote général sur l'élection des neuf. Ainsi faudra-t-il que l'Assemblée se prononce par une sorte de promesse solennelle. Sans doute cette promesse ne confère-t-elle pas encore un droit, et le texte déclare expressément qu'en 1927 ou 1928 l'Assemblée garde le pouvoir d'attribuer à nouveau la qualification de rééligibles à d'autres membres non permanents du Conseil. Toutefois, il est bien entendu que si trois membres ont déjà obtenu cette qualification en 1926, l'Assemblée ne devra faire usage de son pouvoir que dans des cas tout à fait exceptionnels. Le droit de révocation se trouvait ainsi partiellement rétabli sous une forme détournée et avec une pure réserve morale, mais à l'égard seulement des rééligibles. Désormais, si l'Assemblée adoptait ce règlement, elle ne pourrait plus révoquer en bloc les neuf membres non permanents, ni même abréger le mandat triennal de l'un quelconque d'entre eux. Elle ne pourrait se déjuger, en ce qui concerne la rééligibilité, que pour les motifs les plus graves.

Il faut convenir que le représentant de la Pologne eut quelque mérite à accepter cette solution qui, la déclaration de rééligibilité dès la présente année mise à part, ne lui donnait guère plus de garanties que le plan Cecil.

Le lendemain, la Commission passa à la

discussion du nombre des sièges permanents. Bien qu'elle eût connaissance d'une note officielle et publique de Madrid, datée du 30 août, qui liait à nouveau les deux questions de Tanger et des sièges et déclarait que seule une satisfaction sur le premier point lui permettrait d'accepter un demi-échec sur le second, la Commission se prononça sans aucune équivoque pour la création d'un *seul* siège permanent nouveau au bénéfice de la *seule* Allemagne. Cette décision fut accompagnée d'une véritable pluie de fleurs à l'adresse de l'Espagne et d'objurgations à son délégué d'insister auprès de son gouvernement pour qu'il se contentât des satisfactions offertes.

On s'aperçut vite que ces bonnes paroles seraient sans effet. M. de Palacios donna la mesure de sa mauvaise humeur en intervenant le lendemain, au cours de la discussion relative à la rédaction du rapport au Conseil, pour demander l'insertion d'une mention constatant qu'un siège permanent avait été *refusé* à l'Espagne. Mais ses collègues lui firent remarquer que l'Espagne n'avait nullement subi un traitement différentiel, qu'on lui avait simplement appliqué la règle commune et les termes du Pacte en se refusant à augmenter le nombre des sièges permanents. Sur la demande de M. de Brouckère, on spécifia dans le rapport tous les efforts qui avaient été faits pour essayer de lui donner satisfaction et ce passage fut même transformé, sur la proposition du Vicomte Cecil, en une sorte de dernier appel ou d'ultime

message de la Commission à l'adresse du gouvernement de Madrid (1).

Suprême et vaine tentative. Dès la veille on avait eu connaissance du contenu des réponses anglaise et française aux notes diplomatiques de Madrid relatives à Tanger, et l'on savait que ces réponses ne se départaient pas du point de vue originaire des deux gouvernements. L'Espagne n'obtenant satisfaction ni à Tanger, ni à Genève, on pouvait dès lors prévoir ce que seraient ses décisions finales

---

(1) Voici le texte de ce message :

« Les membres du Comité de la composition du Conseil, avant de se séparer, tiennent à prier leur collègue espagnol de bien vouloir transmettre à son gouvernement leur vif espoir de voir le gouvernement espagnol examiner favorablement les efforts faits par le Comité pour donner satisfaction dans toute la mesure du possible étant données les circonstances, au désir du gouvernement espagnol.

Le Comité a recommandé la création, dans le Conseil de sièges rééligibles qui permettront à leurs titulaires de rester membres du Conseil pendant un temps indéfini quand ils jouiront de la confiance des autres membres de la S. D. N.

Afin de donner à ces sièges un caractère de dignité et de sécurité, le Comité a prévu que la désignation en sera faite non pas en même temps que l'élection des membres non permanents, mais par un vote spécial de l'assemblée. Afin de ne laisser subsister aucun intervalle au cours duquel les pays possédant de justes titres à ces sièges rééligibles pourraient éprouver quelque incertitude au sujet de leur position, le Comité a décidé que la première désignation se ferait immédiatement après l'élection de 1926. En vue d'éviter toute impression d'insécurité dans la possession de ces sièges, le Comité a retiré sa proposition concernant le pouvoir de l'Assemblée de décider une réélection générale de tous les membres non permanents du Conseil, point sur lequel le gouvernemnt espagnol avait, semble-t-il, exprimé quelque anxiété.

Le Comité se permet de penser que ces dispositions montrent que les expressions unanimes de bonne volonté vis-à-vis de l'Espagne qu'ont formulées ses membres ne sont pas de vaines paroles, mais qu'elles prouvent d'une manière irréfutable leur désir de répondre au vœu de l'Espagne dans les limites de ce qu'ils considèrent être leur devoir vis-à-vis de l'organisation dans laquelle l'Espagne a jusqu'ici joué un rôle si remarquable et si honorable. »

puisqu'elle avait elle-même coupé les ponts derrière elle. M. Yanguas, alors à Saint-Sébastien, laissait d'ailleurs entendre à la presse que les résolutions du prochain Conseil des ministres à Madrid seraient « sensationnelles ». En réalité elles ne le furent pas.

Le gouvernement espagnol s'étant aperçu que sa manœuvre avait échoué, se borna à décider qu'il se désintéresserait des travaux de la Société. Mais il n'alla point immédiatement jusqu'à la démission, ce qui laissa subsister le vain espoir d'un revirement. Le maréchal de Rivera qui avait reçu de MM. Briand et Chamberlain une invitation chaleureuse à laisser à Genève les délégués de l'Espagne, ne crut pas devoir y consentir. Il basa à nouveau son refus sur des motifs de dignité nationale (1). Mais le gouvernement de Ma-

(1) Voici les documents de cette curieuse correspondance :

Le 2 septembre, MM. Briand et Chamberlain adressaient au général Primo de Rivera, à Madrid, de Genève, le télégramme suivant :

« Au moment où se réunit le Conseil de la S. D. N. pour une session particulièrement importante, que Votre Excellence nous permette d'insister de nouveau auprès d'elle de la manière la plus cordiale et la plus pressante pour que le siège de l'Espagne au Conseil ne devienne pas vacant et pour que le gouvernement royal puisse continuer à apporter aux réunions de Genève le précieux appui de sa haute autorité. »

Le 4 septembre, le général Primo de Rivera répondit à M. Briand et à Sir Austen Chamberlain par le télégramme que voici :

« Je n'ai jamais ressenti une aussi profonde émotion que celle que j'éprouve en recevant le télégramme signé par Vos Excellences, qui, à leur juste renommée d'éminents hommes d'Etat, joignent la condition d'hommes droits n'ayant d'autre souci que celui de conduire l'humanité vers la justice et la paix, véritable honneur des nations.

Jamais ma modeste personnalité n'a pu s'attendre à un honneur comme celui que signifie le télégramme de Vos Excellences.

Mon inclination personnelle serait d'accéder immédiatement

drid voulut, avec sa courtoisie traditionnelle, reconnaître par des témoignages de reconnaissance les paroles élogieuses et cordiales qui de toutes parts avaient été adressées à l'Espagne.

Ainsi s'achevait pour ce pays une passe d'armes malheureuse, due sans doute en grande partie, aux difficultés intérieures du moment (2).

* * *

Cependant le Conseil de la Société des nations ouvrait, le 3 septembre, sa 41e session et tandis que le secrétaire général de la Société des nations, sir Eric Drummond, lui faisait prévoir l'arrivée imminente d'une note espagnole qui ne parvint que quelques jours après, le président en exercice, M. Bénès, ne put que constater l'absence du représentant de l'Espagne et en exprimer ses regrets.

C'est à la séance du 4 que le Conseil prit connaissance du rapport et du projet de la Commission des sièges. En transmettant le

---

à l'invitation qui m'y est faite, si ce n'était mon devoir de veiller au prestige de cette vieille, glorieuse et bien-aimée Espagne, qui, reléguée à un plan inférieur à sa condition, doit chercher une attitude convenable dans une digne abstention.

Je suis convaincu que notre décision ne compromet aucun intérêt ni principe de la S. D. N., pour la prospérité de laquelle l'Espagne, son roi et son gouvernement font les vœux les plus fervents.

Permettez-moi, Excellences, de vous exprimer ma profonde gratitude pour l'honneur que vous me déférez et la haute considération témoignée à l'Espagne. Je ne puis ainsi, à mon grand regret, suivre, comme ce serait mon désir, la noble invitation de Vos Excellences, auxquelles j'envoie mes plus cordiales salutations. »

(2) C'était en effet l'époque de l'insurrection des artilleurs.

texte du projet de règlement, la Commission renouvelait également sa suggestion du mois de mai au sujet de la répartition continentale des sièges (1).

On se demanda un instant, avec émotion, si le Conseil n'allait pas être tenté de le remettre en question. Ce projet, aux dires de certains de ses membres, et pour une partie de l'opinion, ne présentait plus une grande utilité depuis que l'Espagne et le Brésil, pour lesquels il avait été conçu, étaient si manifestement résolus à n'en pas profiter. Il n'y avait plus en effet que la Pologne à accepter, faute de mieux, la semi-permanence, et l'on pouvait hésiter sur le point de savoir s'il était bien la peine de porter à neuf le nombre des membres non permanents du Conseil, de créer trois sièges semi-permanents, sans savoir par avance à qui les distribuer.

A vrai dire, on aurait eu mauvaise grâce à faire échouer une réforme si laborieusement échafaudée sous prétexte qu'elle ne pouvait plus profiter qu'à un seul Etat, la Pologne. C'eût été à l'égard de celle-ci, comme à

---

(1) « La Commission estime que l'augmentation du nombre des sièges non permanents du Conseil devra permettre à l'Assemblée de tenir compte, dans une plus large et équitable mesure, du principe de la répartition géographique, conformément aux vœux adoptés par les troisième, quatrième, cinquième et sixième Assemblées.

« Il y a lieu de rappeler que la Commission unanime a estimé que trois des sièges non permanents devraient être attribués aux Etats de l'Amérique latine et qu'une représentation adéquate devrait être assurée à l'Asie. Le Représentant de la Chine a revendiqué avec insistance l'attribution de deux sièges au moins à l'Asie et aux autres parties du monde, l'Amérique et l'Europe non comprises. »

l'égard de la France, un mauvais procédé, et M. Briand le fit comprendre aisément à ceux des membres du Conseil, en particulier au représentant de la Suède, qui se montraient encore indécis. Il importait non seulement de ne pas abandonner le terrain parcouru, mais même de laisser les choses en état et de ne plus remettre en question un problème aussi irritant. C'est à quoi finalement se décida le Conseil.

L'attitude de la presse allemande qui, en l'espèce, manqua d'ailleurs de psychologie, y fut aussi pour quelque chose, car non seulement elle préconisa l'abandon d'une réforme qui pour elle aboutissait à ce résultat paradoxal d'organiser une semi-permanence au profit de la seule Pologne dont la candidature en mars avait failli faire renoncer le Reich à proposer la sienne, mais encore elle laissa entendre qu'une fois l'Allemagne au Conseil et à l'Assemblée elle aurait « les mains libres » et pourrait faire échouer la candidature polonaise. C'était préconiser là une politique de mauvaise foi. Le Reich, par son silence, avait peut-être *juridiquement* conservé sa liberté. Mais en fait, ses délégués avaient participé en mars à l'élaboration du compromis signé en mai et, en août, à la Commission d'études, admis la semi-permanence pour le Brésil, l'Espagne et la Pologne. Si le Reich, sous prétexte que le Brésil et l'Espagne se dérobaient, eût manœuvré pour refuser à la Pologne le bénéfice de la transaction acquise, cette attitude eût fait

mal augurer de sa collaboration future au sein de la Société des nations. Il n'était plus vrai que l'Allemagne eût « moralement » les mains libres et c'est avec confiance dans son attitude future que le Conseil se décida à adopter en bloc, à l'unanimité, le rapport et le projet de sa Commission. Cette confiance ne devait pas être trompée. Au Conseil, comme à l'Assemblée, l'attitude de M. Stresemann et de la délégation allemande furent d'une parfaite correction.

Quant à la démission de l'Espagne, datée de Saint-Sébastin, le 8 septembre, elle parvint à Genève le 11 (1), alors que l'Assemblée était

---

(1) Texte de la démission de l'Espagne :

Monsieur le Secrétaire général,

Le Gouvernement de Sa Majesté Catholique, faisant usage de la faculté que lui confère le paragraphe 3 de l'article I du Pacte de la Société des Nations, regrette d'avoir à notifier à Votre Excellence qu'il considère que le préavis de deux ans, stipulé dans l'article en question pour se retirer de la Société, aura commencé à courir pour l'Espagne, en sa qualité de Membre, à partir de la date de la remise du présent document.

Le Gouvernement espagnol n'a pas voulu adresser cette communication jusqu'à ce que l'Assemblée, sur la proposition du Conseil et conformément à l'avis formulé par la Commission d'étude, eût approuvé la réforme de la composition du Conseil, en ce qui concerne les sièges permanents.

En agissant ainsi, il a voulu témoigner de son respect envers la Société des Nations et faire preuve de correction à l'égard de tous les Membres qui la composent. Il a voulu, en outre, en procédant de la sorte, attendre que l'Assemblée se fût prononcée sur l'entrée de l'Allemagne, événement dont l'Espagne souhaite ardemment que les conséquences soient des plus heureuses pour la Société des Nations.

L'Espagne est convaincue que sa décision ne compromet aucun intérêt essentiel ni aucun principe de la Société des Nations, pour la prospérité de laquelle l'Espagne, son Roi et son Gouvernement forment des vœux fervents.

Le Gouvernement espagnol est heureux de saisir l'occasion que lui fournit cette communication, qu'il a l'honneur et en même temps le regret d'adresser à la Société des Nations, pour

déjà dans la fièvre des élections nécessitées par l'adoption du nouveau règlement.

---

témoigner avec une émotion profonde sa gratitude envers tous les Etats amis dont les représentants ont prodigué à l'Espagne des paroles d'éloges pour l'œuvre accomplie par elle dans les différents organes de la Société, et de haute estime et d'affection pour notre pays, paroles dont nous garderons toujours un souvenir ineffaçable.

Au moment de se séparer de la Société des Nations pour obéir à un devoir impératif, l'Espagne veut encore formuler un dernier vœu en souhaitant que se réalise entièrement le haut idéal de paix universelle, fin pour laquelle a été créée la Société des Nations, au service duquel notre pays a travaillé, jusqu'ici, avec tant de zèle et d'efficacité.

(*Signé*) José Yanguas.

CHAPITRE V

LA SEPTIÈME ASSEMBLÉE. LA CRISE DE SEPTEMBRE

La septième assemblée réunie le lundi 6 septembre avait pour tâche essentielle de résoudre définitivement le conflit ouvert par l'Assemblée extraordinaire de mars, c'est-à-dire de se prononcer sur l'admission de l'Allemagne, sur la réforme du Conseil, et d'adopter enfin le règlement des élections pour les sièges non permanents.

Elle entra en session avec solennité, mais non sans quelque nervosité. Jamais on n'avait vu à Genève autant d'hommes politiques de premier plan. A côté de MM. Briand, Chamberlin, Stresemann, Benès se trouvaient dix-neuf chefs de gouvernement ou ministres des affaires étrangères. L'affluence des journalistes et du public n'avait jamais été aussi grande. L'opinion tout entière sentait que la Société des nations était à un tournant de son existence et qu'un nouvel échec eût été irréparable. Au surplus la confiance était grande, mais jusqu'au dernier moment on pouvait redouter quelque incident imprévu qui vînt compromettre le succès. Tout disparaissait devant les grands événements attendus.

On peut dire de la septième assemblée qu'elle ne fut guère qu'une Assemblée d'expé-

dition des affaires courantes. Les grands problèmes qui dans les précédentes avaient passionné les délégués et l'opinion: arbitrage, sécurité, désarmement, passaient nettement au second plan. La discussion du rapport du Conseil et du secrétariat ne fut pour ainsi dire qu'une formalité. Au lieu d'être amorcée dès le début de la session, elle fut renvoyée après l'admission de l'Allemagne et se déroula de la façon la plus terne devant une salle à peu près vide, aussi bien dans les tribunes que sur les bancs des délégations.

En Commissions, les discussions revêtirent une allure plus académique que de coutume. Il n'y eut guère de débats qu'au sujet de la préparation des deux conférences du désarmement et de la conférence économique générale, dont le principe avait été voté par la sixième Assemblée. On eut même l'étonnement, au moins en ce qui concerne le désarmement, de voir les protagonistes d'antan, notamment les anglo-saxons, préconiser de nouveaux délais. Lorsque les Commissions eurent présenté leurs rapports, l'Assemblée les vota en série, sans discussion, pressée de se séparer, ne s'étant vraiment passionnée que pour les élections aux sièges non permanents du Conseil, donnant l'impression qu'elle se résignait déjà à n'être plus guère qu'un organe d'enregistrement et fournissant ainsi par son attitude un argument de plus à ceux qui considéraient la réforme du Conseil comme étant de nature à tarir les sources de sa vitalité politique.

Le Conseil ayant décidé d'approuver le rapport de la Commission d'études, d'attribuer un siège permanent à l'Allemagne et de porter le nombre des sièges non permanents à neuf, demanda à l'Assemblée de ratifier ces deux dernières décisions, considérées comme connexes, par une résolution unique. Il la priait en même temps d'examiner favorablement les propositions faites par la Commission d'études au sujet du mode d'élection et de la rééligibilité (1).

Sur ce premier chef, la communication ainsi faite par le Conseil à l'Assemblée lui liait les mains. Elle établissait, en effet, une connexité étroite entre l'octroi à l'Allemagne d'un siège permanent et l'élargissement du Conseil par la création de trois nouveaux sièges tempo-

(1) Voici les termes de cette décision du Conseil qui faisait tout d'abord allusion à « l'admission morale » du Reich votée en mars par l'Assemblée extraordinaire :

« Le Conseil, prenant note de la résolution proposée par le délégué de la France et votée par l'assemblée extraordinaire de mars 1926, résolution ainsi conçue :

« L'Assemblée regrette que les difficultés rencontrées jusqu'à présent n'aient pas permis d'atteindre le but pour lequel elle avait été convoquée, et exprime le vœu que ces difficultés soient aplanies d'ici la session ordinaire de septembre, afin de rendre possible à cette époque l'entrée de l'Allemagne dans la Société ds nations » et agissant en conformité du vœu exprimé dans ladite résolution :

Approuve le rapport du Comité sur la composition du Conseil.

2° Décide, en conséquence et en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 4 du Pacte, de proposer à l'Assemblée :

a) La désignation de l'Allemagne comme membre permanent du Conseil dès son entrée dans la S. D. N. ;

b) L'augmentation du nombre des sièges non permanents qui sera porté à neuf ;

3° Recommande à l'Assemblée d'examiner favorablement les propositions faites par le Comité concernant le mode d'élection des membres non permanents du Conseil et le régime de leur mandat. »

raires. L'Assemblée devait se prononcer sur les deux questions à la fois, sans les disjoindre. Le procédé était habile, car les adversaires de l'élargissement du Conseil, c'est-à-dire les Etats scandinaves, la Hollande, la Suisse, étaient précisément les plus chauds partisans de l'entrée immédiate de l'Allemagne au Conseil. Ils ne pouvaient donc voter contre l'élargissement sans voter contre la permanence allemande.

Cependant, cette pression du Conseil sur le vote de l'Assemblée causa chez celle-ci un certain malaise. Malgré toutes les précautions que prit M. Motta, rapporteur de la Commission d'étude, pour atténuer ce geste autoritaire, on put craindre un moment des résistances. Il y eut des protestations à la séance plénière du mardi 8 septembre. Elles furent formulées par M. Loudon, le ministre hollandais, par le docteur Nansen qui signala que seuls les membres de l'Assemblée représentés à la Commission d'étude avaient été mis à même d'étudier la question de l'élargissement du Conseil, et par le délégué de la Suède, M. Loëfgren, qui demanda au Conseil de ne pas renouveler ce précédent. Toutefois on eut vite la sensation que ces protestations resteraient platoniques. Le Conseil, au surplus, n'était pas là pour répondre, et comme l'Assemblée était consciente de la nécessité de mettre fin à la crise et soucieuse de ne pas retarder, fût-ce d'une heure, l'entrée de l'Allemagne, elle vota, à l'unanimité, sous le regard un peu ironique des galeries, les

propositions du Conseil et renvoya à sa première Commission l'étude du règlement sur les élections.

Désormais, l'Allemagne était membre de la Société des nations et membre du Conseil.

Nous ne retracerons pas ici ce que fut la séance du vendredi 10 septembre, jour où ses délégués prirent part à l'Assemblée. Séance émouvante par tout ce qu'elle contenait de promesses implicites de paix et de bonne volonté. Nous ne résumerons pas les discours de MM. Briand et Stresemann, celui-ci plus abstrait et philosophique, celui-là plus concret et plus humain. Certains s'étaient demandé si on n'allait pas assister à une explosion d'enthousiasme en faveur du Reich; l'accueil fait aux paroles simples et éloquentes à la fois du ministre français des Affaires Etrangères, montra que l'Assemblée était touchée de sa sincérité et qu'elle appréciait toute la valeur du geste de réconciliation et d'apaisement qu'il traduisait. On ne saurait dire qui des deux orateurs fut le triomphateur de la journée. Il serait d'ailleurs malséant de le rechercher. Les conséquences de l'entrée de l'Allemagne à Genève dépassent singulièrement la portée d'un succès personnel ou même national, le grand bénéficiaire devant en être en dernière analyse l'humanité tout entière.

Trois jours après en effet, les accords de Locarno étaient ratifiés dans une cérémonie très simple, au secrétariat général, en pré-

sence de sir Eric Drummond, et déposés aux fins d'enregistrement.

L'Assemblée poursuivit ses travaux.

Cependant que les délégués et le public, fatigués sans doute par les émotions de ce premier début, désertaient la salle de la Réformation où l'examen du rapport du Conseil s'amorçait par quelques discours auquel le vide seul donnait une certaine sonorité, la première Commission abordait la discussion du règlement sur les élections.

Il fut manifeste, dès le début, que la majorité de ses membres se refusait en principe à toute modification importante, car la discussion générale amorcée par quelques opposants qui ne reçurent point de réplique, tomba dans le vide. M. Motta, président, ne put que se borner à réunir une sous-commission qui, dès sa première séance, fut d'accord sur les traits fondamentaux du règlement.

On ne discuta guère que sur des modalités de procédure destinées à rendre plus difficile la déclaration exceptionnelle de rééligibilité de 1926, c'est-à-dire au fond, la quasi-permanence polonaise. C'est ainsi que l'on voulait faire compter dans la majorité des deux tiers les bulletins blancs ou même nuls, ce qui aboutissait à les considérer comme des bulletins hostiles. Finalement, en discutant le texte en comité de rédaction, la sous-commission arriva à réaliser un accord unanime. La France et la Pologne se rallièrent en effet, par la voix de MM. Loucheur et Sokal, à un amendement norvégien

qui rétablissait le droit de l'Assemblée de révoquer en tout temps la totalité des membres non permanents et de procéder à de nouvelles élections totales.

C'était revenir purement et simplement au plan Cecil du mois de mai, mais cet amendement avait l'avantage d'apaiser l'opposition. Il aboutissait aussi, implicitement, à consacrer la vieille interprétation, fausse, selon nous, de l'art. IV du Pacte sur les droits souverains de l'Assemblée en matière électorale. Par contre, il donnait à l'Assemblée un moyen indirect de neutraliser éventuellement le *veto* d'un des membres non permanents du Conseil qui prétendrait en user contrairement au sentiment de l'Assemblée. A ce point de vue, on ne saurait, à notre avis, qu'approuver le rétablissement de cette disposition. Elle maintient sans doute l'intégralité du *veto* aux grandes puissances qui disposent de sièges permanents; mais elle laisse du moins peser une menace de sanction sur l'abus de ce droit par un Etat petit ou moyen qui n'aurait pas derrière lui le support de l'opinion mondiale. Enfin on notera que, sauf les élections exceptionnelles de 1926, la rééligibilité ne peut être octroyée par l'Assemblée qu'à l'expiration du mandat.

Le mercredi matin, en séance plénière, ce fut encore M. Motta qui, faisant appel à la sensibilité de l'Assemblée, lui demanda de voter les dispositions adoptées par la Commission, sans se laisser arrêter par les défectuosités que l'une ou l'autre des délégations

pourrait certainement y trouver. Cette adoption eut lieu à l'unanimité, après un discours du délégué belge, M. de Brouckère qui se montra nettement optimiste. Il se félicita avant tout qu'une solution ait été donnée enfin à un problème en suspens depuis les débuts de la Société, en même temps qu'à une crise qui durait depuis six mois et avait failli mettre sa vie en danger (1).

(1) Texte du Règlement :

RÉSOLUTION FIXANT LES RÈGLES D'ÉLECTION DES NEUF MEMBRES NON PERMANENTS DU CONSEIL, LA DURÉE DE LEUR MANDAT, ET LES CONDITIONS DE LEUR RÉÉLIGIBILITÉ.

ARTICLE PREMIER. — *Chaque année, au cours de la session ordinaire, l'Assemblée procède à l'élection des trois Membres non permanents du Conseil. Ceux-ci sont élus pour une période commençant immédiatement après leur élection et se terminant le jour où l'Assemblée aura procédé aux élections, trois années après.*

Si un Membre non permanent cesse de faire partie du Conseil avant l'expiration de son mandat, il sera remplacé au moyen d'une élection complémentaire séparée, à la session suivant la vacance. Le mandat du membre ainsi élu prendra fin au moment où aurait expiré le mandat du Membre qui est remplacé.

ART. 2. — *Un membre sortant ne pourra, pendant la période s'écoulant entre l'expiration de son mandat et la troisième élection en session ordinaire qui suivra, être réélu que si, à l'expiration de son mandat ou au cours de cette période de trois années, l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, décide préalablement qu'il est rééligible.*

L'Assemblée statue séparément sur chaque demande de rééligibilité et au scrutin secret. Le nombre des suffrages exprimés est déterminé par le total des bulletins, déduction faite des bulletins blancs ou nuls.

L'Assemblée ne pourra statuer sur la rééligibilité d'un Membre que sur la demande écrite de ce Membre lui-même. Cette demande devra être remise au Président de l'Assemblée, au plus tard la veille du jour fixé pour l'élection; elle sera présentée à l'Assemblée, qui statuera sans renvoi à une commission et sans débat.

Toutefois, le nombre des Membres réélus en conséquence d'une déclaration préalable de rééligibilité sera limité de façon que ne fassent pas partie en même temps du Conseil plus de trois Membres élus dans ces conditions. Si le résultat du scrutin est tel que cette limite de trois se trouve dépassée, ne seront pas considérés comme élus ceux de ces Membres qui, se trouvant dans ces conditions, ont recueilli le moins de voix.

Il ne restait plus qu'à procéder aux élections.

Elles furent sinon épiques, au moins fort mouvementées.

Déjà, au sein de la Commission, certaines ambitions s'étaient fait jour : la Chine avait renouvelé à plusieurs reprises sa candidature à un siège d'au moins trois ans. La Perse y avait également fait valoir ses droits à représenter éventuellement l'Asie proche, dans un autre fauteuil. Comme le règlement prévoyait officieusement que l'Amérique

---

ART. 3. — *Nonobstant les dispositions qui précèdent, l'Assemblée peut, en tout temps, et en statuant à la majorité des deux tiers, décider que, par application de l'art. 4 du Pacte, il sera procédé à une nouvelle élection de tous les Membres non permanents du Conseil. En pareil cas, il appartiendra à l'Assemblée de décider des règles applicables à cette nouvelle élection.*

ART. 4. — *Dispositions transitoires :*

1° *En 1926, les neuf Membres non permanents du Conseil seront élus par l'Assemblée, savoir : trois pour une période de trois années, trois pour une période de deux années, et trois pour une période d'une année. La procédure de ces élections sera fixée par le Bureau de l'Assemblée.*

2° *Parmi les neuf Membres ainsi élus en 1926, trois au maximum pourront être immédiatement déclarés rééligibles par une décision de l'Assemblée intervenant à la suite d'un vote spécial, secret, distinct, pour chaque candidat, et pris à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.*

Aussitôt après la proclamation de l'élection, l'Assemblée sera appelée à statuer sur les demandes de rééligibilité qui auront été déposées.

Au cas où l'Assemblée se trouverait saisie de plus de trois demandes de rééligibilité, seront seuls déclarés rééligibles les trois candidats qui, en sus des deux tiers, auront obtenu le plus grand nombre de voix.

3° *La qualification de rééligibilité qui aurait été reconnue par avance en 1926 à un, deux ou trois Membres élus à cette date, ne porte pas atteinte au droit de l'Assemblée d'user, en 1927, et 1928, au profit d'autres Membres non permanents sortant du Conseil à ces dates, de la faculté prévue à l'article 2. Toutefois, il est entendu que, si trois Membres se trouvent déjà avoir la qualification de rééligibles, l'Assemblée n'usera de cette faculté que dans des cas tout à fait exceptionnels.*

latine aurait droit à trois sièges, ses représentants présents à l'Assemblée se réunirent pour déterminer quelles étaient les candidatures qui pourraient être présentées. Cette action détermina une tempête. Beaucoup des grands Etats sud-américains étaient en effet absents : Argentine, Pérou, Mexique (qui n'est pas membre de la Société des nations). Cuba qui, prétendait-on, avait songé à briguer un siège permanent (1), avait ensuite décliné toute candidature. L'Uruguay, membre du Conseil depuis la deuxième Assemblée, se trouvant menacé de voir substituer par ses collègues une autre candidature à la sienne, protesta contre une procédure qui aboutissait à donner à un groupe d'Etats la possibilité d'imposer en fait des candidatures à l'Assemblée et, s'étant vu évincer par une majorité composée des Etats du centre-Amérique et des Antilles, déposa une protestation officielle et posa isolément sa candidature.

D'autres candidatures surgirent également: celle du Portugal, de la Finlande, de l'Irlande qui soulevait la grosse question de savoir si les Dominions qui siègent à l'Assemblée à côté de l'Angleterre peuvent y prétendre à une condition juridique égale à celle de la mère patrie, briguer un siège au Conseil et faire ainsi une nouveau pas vers l'indépendance absolue et la pleine

(1) Ceci a été nié de façon formelle par les représentants de la République cubaine.

(2) On remarquera cette première application d'un régionalisme centre-américain. Nous y reviendrons (V. ci-dessous p.).

souveraineté. La délégation anglaise mit, paraît-il, un *veto* à la candidature irlandaise. On peut se demander si, à la suite de la dernière conférence impériale de Londres, et depuis la reconnaissance de l'égalité des membres du Commonwealth, cette attitude du cabinet de Londres subsistera.

A la veille de l'élection, on donnait gagnants ou placés les trois candidats sud-américains : Chili, Colombie, Salvador; la Pologne, la Belgique dont le mandat serait prorogé pour un an; les Pays-Bas dont l'esprit de conciliation avait été apprécié; la Roumanie qui, en raison de la rotation convenue entre les membres de la Petite-Entente, devait remplacer la Tchécoslovaquie. La Chine et l'Uruguay venaient ensuite, mais une certaine inquiétude se manifestait au sujet du neuvième siège à pourvoir. Enfin, en ce qui concerne la rééligibilité, on était bien décidé à n'en faire bénéficier qu'un seul Etat: la Pologne, dont la délégation cependant resta jusqu'au bout inquiète et nerveuse.

Les élections eurent lieu le jeudi 16. Il ne fallut pas moins de cinq tours de scrutin, les quatre premiers à la majorité simple, le cinquième (rééligibilité) à la majorité des deux tiers. Le premier tour pourvut à huit sièges. La Colombie venait en tête avec 46 voix sur 46 votants, puis la Pologne avec 45; suivaient: le Chili (45 voix), le Salvador (42), la Belgique et la Roumanie (41), les Pays-Bas (37), la Chine (29). Il fallut un deuxième tour pour pourvoir au neuvième siège. On eut alors la satisfaction

de le voir attribuer à la Tchécoslovaquie (on serait tenté de dire à M. Bénès), qui bénéficiait ainsi de la même prorogation de mandat que la Belgique.

Restait à déterminer la durée des mandats. Un troisième tour de scrutin accorda le mandat triennal à la Pologne par 44 voix, au Chili (41), à la Roumanie (38).

Un quatrième tour désigna, pour occuper le siège au Conseil pendant deux ans, la Colombie et la Hollande, par 47 voix, la Chine par 34. Enfin, au cinquième tour, la Pologne fut déclarée rééligible par 36 voix sur 44 votants, dont huit votèrent contre. L'Allemagne s'honora en votant pour la Pologne dans les différents scrutins. On remarquera qu'aucune voix, dans aucun scrutin, n'alla ni au Brésil, ni à l'Espagne. La Finlande, l'Irlande et le Portugal obtinrent quelques suffrages qui peuvent leur laisser de l'espoir pour les élections prochaines.

Si maintenant l'on considère l'aspect que revêt le Conseil après ces élections, l'on constate que sur quatorze membres, il y en a huit qui sont nouveaux : Allemagne, Pologne, Pays-Bas, Chili, Roumanie, Salvador, Colombie, Chine, mais que le maintien pour un an de la Belgique et de la Tchécoslovaquie conserve un groupe compact de puissances alliées ou amies de la France. On a même parlé à ce sujet de victoire française, surtout en considérant l'élection de la Pologne.

En réalité, il n'y eut rien de tel. La Tchécoslovaquie et la Belgique ont été maintenues

au Conseil en raison des services rendus, pour établir une continuité entre l'ancien Conseil et le nouveau, et aussi parce qu'en raison du bouleversement de la situation entre le moment où la réforme a été projetée et celui où elle a été réalisée, il devenait assez difficile d'attribuer les neuf sièges non permanents.

Il n'est pas douteux que les élections de 1926 aient fait œuvre provisoire et que l'aspect du Conseil ne se modifie, dès l'année prochaine, assez sensiblement. En 1926, comme les précédentes années, et plus encore, la fièvre des compétitions électorales a été forte et la maladie de l'électorite a donné lieu à une série d'incidents tragi-comiques qu'il serait peut-être distrayant de rappeler, mais qui ne méritent vraiment pas de passer à l'Histoire.

* * *

Il faut distinguer entre le bilan de l'Assemblée et la valeur intrinsèque de la réforme du Conseil. Nous essayerons d'analyser celle-ci au cours des pages qui vont suivre. Quant au bilan de l'Assemblée, on peut semble-t-il le résumer de la façon suivante.

A l'actif : la solution de la « crise de croissance » de la Société des nations; l'entrée de l'Allemagne à Genève, qui marque une consolidation de l'édifice international wilsonnien et un pas définitif dans le sens de l'universalité; l'élaboration du règlement pour les élections au Conseil qui a fait sortir la Société des nations de l'espèce d'impasse où elle se

débattait depuis six ans et qui pouvait faire croire à son impuissance; enfin, la ratification des accords de Locarno et l'établissement d'une atmosphère de concorde et de bonne volonté qui a permis d'amorcer un règlement d'ensemble des difficultés franco-allemandes nées de l'exécution du Traité de Versailles.

Au passif, les démissions du Brésil et de l'Espagne qui apportent un trouble certain dans la solidarité entre les Etats d'Europe et ceux de l'Amérique latine au sein de la Société des nations, et constituent la rançon dont il a fallu payer l'accession de l'Allemagne. On ne saurait dire que ceci compense cela, car on peut espérer que le Brésil et l'Espagne dans un délai plus ou moins long, et peut-être même au cours des deux années pendant lesquelles ils restent encore virtuellement membres de la Société des nations, sentiront, comme l'Argentine, l'attraction de Genève, et rentreront dans la Société à la faveur d'une modification de leur situation politique intérieure.

L'entrée de l'Allemagne dans la Société des nations constitue donc l'élément essentiel de la situation nouvelle. Si l'on se place d'un point de vue objectif, voici semble-t-il comment on peut l'apprécier.

Cette admission, si elle n'eût été tardive, n'aurait vraisemblablement soulevé aucune des difficultés auxquelles on s'est heurté. En particulier, si elle eût eu lieu dès le début, on n'aurait pas vu se produire les candidatures qui sont à l'origine de la crise. De même le gouvernement de Berlin qui, au moment des

négociations de paix, souhaita vivement d'être admis dans la Société des nations et qui protesta contre l'exclusion à laquelle M. Wilson finit par consentir, aurait sans doute été disposé à faire des concessions au sujet de l'exécution des traités de paix, bien loin de poser, comme il l'a fait à Locarno, certaines conditions pour se décider à faire acte de candidature et de réclamer une situation privilégiée.

Nous ne voulons pas discuter ici la question de savoir si le Reich ayant accepté, comme base conventionnelle du traité de paix, les quatorze points du président Wilson, dont le dernier prévoyait la création d'une Société des nations sans faire primitivement aucune exclusion, pouvait ou non prétendre au droit d'entrer *de plano* dans la Société des nations. C'est notre avis, mais la thèse est fragile et l'on peut soutenir qu'il n'y avait là qu'une simple expectative et que les puissances alliées et associées avaient le droit strict, en fondant la Société, de mettre certaines conditions d'ordre moral à l'accession des autres Etats, notamment de leur demander des preuves de leur intention loyale d'exécuter leurs obligations internationales. Il ne s'agit donc ici que d'une question d'opportunité. Mais, sur ce terrain, nous restons persuadés que l'admission rapide ou même immédiate de l'Allemagne eût été de bonne politique.

On ne pouvait envisager son exclusion définitive et vouloir en même temps la paix. Le principe de l'universalité était considéré dès l'origine de la Société comme inéluctable. Or,

l'on ne gagne rien à retarder la survenance des événements nécessaires. On reconnut, d'ailleurs assez vite l'obligation d'accueillir les candidatures de la Bulgarie, de la Hongrie, de l'Autriche, si l'on voulait éviter la formation d'une contre-ligue fort menaçante pour l'existence même de la Société des nations et la durée de la paix. L'entrée de l'Allemagne ne fut retardée que par la crainte où l'on était de la voir déployer dans la Société une activité politique peu conforme aux traités. Elle a aujourd'hui, beaucoup plus qu'en 1919, les moyens de le faire.

Dès la conférence de Washington, l'Allemagne fut admise dans la Conférence internationale du travail, parce qu'on reconnut qu'il était contradictoire, sinon absurde, de chercher à promouvoir une législation internationale du travail, et d'exclure de cette réglmentation, c'est-à-dire, en fait, d'en dispenser l'une des communautés nationales les plus puissamment industrialisées et dont la concurrence est la plus redoutable. Si cette raison est péremptoire, comme nous le croyons, dans le domaine particulier dont il s'agit, elle ne l'est pas moins dans celui de la politique générale.

Si le but de la Société des nations est d'élaborer une discipline des rapports sociaux internationaux, il est indispensable de faire accepter cette discipline par ceux des Etats dont on craint le plus une politique divergente. Si l'on redoute d'avoir à surveiller les agissements de certains gou-

vernements, les isoler est une erreur évidente, C'est en laissant à l'Allemagne faire antichambre qu'on l'a poussée à la collusion avec Moscou, collusion qui s'est affirmée à Rapallo et dont l'entrée du Reich à Genève n'a pu effacer tous les effets, puisque le traité de Berlin entre l'Allemagne et la Russie des Soviets comporte une de ces clauses de neutralité qui tendent à se généraliser, et dont la conciliation avec les obligations sociales du Pacte paraît parfois assez subtile pour qu'il y ait lieu de redouter qu'elle soulève, le cas échéant, de graves difficultés.

Mais, dira-t-on, n'est-il pas un peu vain de conjecturer ce qu'eût été la politique et l'attitude de l'Allemagne à Genève si elle y eût été admise plus vite? Qu'il suffise, maintenant qu'elle est membre de la Société et du Conseil, de rechercher quelle est cette attitude.

Les Allemands n'ont jamais cherché à dissimuler leurs intentions. Les déclarations des publicistes, comme celles des hommes d'Etat, concordent dans le fond, si elles diffèrent dans l'expression. L'Allemagne vient à Genève d'abord pour récupérer sa position internationale de grande puissance et, cela, c'est chose faite. Elle y vient ensuite parce qu'avec son esprit réaliste, elle se rend compte que ce n'est ni dans une attitude de refus d'exécution des traités, ni moins encore dans une attitude menaçante de collusion avec Moscou, que se trouve son intérêt. Politiquement et économiquement, elle sait qu'elle est, pour un long délai, dans l'impossibilité d'im-

poser par la force ou l'intimidation la reconnaissance de ses revendications. Seule une acceptation de la lettre des traités peut lui permettre de les modifier progressivement à son avantage et, ce qu'elle cherche, c'est précisément la revision des traités de paix.

Elle a déjà prouvé, à la session extraordinaire de mars, qu'elle sait tous les avantages qu'elle en peut escompter. Elle tenait essentiellement à y entrer et n'eût claqué les portes qu'à la dernière extrémité. Elle a obtenu dans les conditions où elle le voulait, son siège permanent. Elle compte réclamer, au moment propice, des mandats coloniaux; elle espère, grâce aux négociations de désarmement, atténuer l'inégalité de sa situation militaire; elle négocie déjà officieusement l'évacuation de ses territoires occupés; elle va prendre immédiatement en main la défense des minorités allemandes demeurées en dehors des frontières du Reich et peut-être de toutes les minorités; enfin ses frontières elles-mêmes, celles au moins dont les accords de Locarno n'ont pas garanti l'intangibilité, elle se réserve, par l'utilisation de l'article XIX du Pacte de chercher à y apporter des modifications.

Il ne servirait à rien de considérer ces résultats comme inaccessibles. Les espoirs de l'Allemagne ne sont pas chimériques. La seule question qui se pose dorénavant est celle de savoir par quels moyens l'Allemagne espère les obtenir. Si c'est par des moyens pacifiques et juridiques, en utilisant légalement les sti-

pulations du Pacte et des accords internationaux conclus ou à conclure sous l'égide de la Société des nations, l'action de l'Allemagne sera légitime. Il appartiendra à la diplomatie des autres membres de la Société de jouer serré et d'avoir une politique méthodique pour utiliser, dans leur intérêt propre, les possibilités de ces négociations. N'oublions pas en effet que, dans tout ce domaine, l'Allemagne est demanderesse et que par conséquent les échecs qu'elle pourrait infliger à ses partenaires seraient imputables aux erreurs de ceux-ci.

Il se peut aussi que l'Allemagne cherche à employer une autre méthode, celle de la pression politique réalisée par la formation d'une clientèle et la fomentation de dissensions au sein de la Société. Une partie de la presse allemande a donné des avis de ce genre à M. Stresemann en lui conseillant de jouer à l'Assemblée le rôle si brillamment inauguré à Vienne par M. de Talleyrand. L'Allemagne pourrait songer à grouper certaines petites puissances et à créer au sein du Conseil et de l'Assemblée une opposition active et dangereuse. En le faisant elle courrait le risque de détruire, en même temps que la Société, tous ses espoirs et de replonger l'Europe dans un état de trouble et d'insécurité mortels.

Jusqu'ici, ce n'est point l'impression qu'a donnée son attitude.

Certains prétendirent, lors de l'entrée de l'Allemagne à Genève, qu'à l'ancien condominium franco-anglais dont ils ont combattu

la réalité ou la chimère, risquait de se substituer un triumvirat franco-anglo-germain dont on ne sait quel serait l'Antoine, l'Octave ou le Lépide. Ces pronostics ne sauraient, *a priori*, être taxés d'imaginatifs, car la tentation peut être grande de réaliser l'unité d'une triple volonté politique, qui, en Europe au moins, serait irrésistible. Et l'on peut admettre que lors des trois sessions du Conseil qui ont suivi l'Assemblée de septembre, quelque chose d'analogue s'est dessiné (1).

Mais si l'on se borne à considérer, en soi, l'attitude de l'Allemagne depuis qu'elle est à Genève, on ne peut que constater sa correction. Si son entrée à l'Assemblée s'est faite avec quelque solennité, par la suite M. Stresemann s'est abstenu d'attirer sur lui-même et sur la délégation allemande, l'attention de l'Assemblée. Les interventions des délégués du Reich ont été discrètes, soit en séance plénière, soit en commission, et les opinions qu'ils ont exprimées étaient d'accord avec celles de la France, de l'Angleterre, ou de la majorité.

Au Conseil qui a ouvert immédiatement après les élections sa quarante-deuxième session, M. Stresemann a cédé à M. Bénès la présidence qui lui revenait de droit. Lorsque les affaires de Dantzig et de Memel sont venues en discussion, il a donné son avis de la façon la plus modérée; enfin, malgré

(1) V. ci-dessous, p. 157 et s. ce qu'on en peut penser.

les excitations de la presse nationaliste d'outreRhin, il a donné son appui de la façon la plus loyale à l'élection polonaise, et cela aussi bien en ce qui concerne l'entrée de la Pologne au Conseil que sa rééligibilité.

Sans doute, il y a eu l'incident du « bierabend », mais il faut remarquer que M. Stresemann parlait dans une réunion privée allemande, à des Allemands, et pour l'opinion publique allemande. Sans doute protesta-t-il contre l'article 231 du Traité de Versailles qui met à la charge exclusive de l'Allemagne la responsabilité du cataclysme de 1914. Mais il n'y a pas qu'en Allemagne qu'on critique cette disposition. On commence à être d'accord pour reconnaître qu'elle fut assez malencontreuse en ce qu'elle laisse peser une sorte de flétrissure éternelle sur toute la nation allemande et non pas seulement sur le gouvernement impérial. On ne saurait assimiler un peuple à ses mauvais bergers, surtout lorsque ce peuple a depuis lors changé la forme de son gouvernement et adopté ostensiblement une politique nouvelle. Si M. Stresemann a voulu dire que l'accueil que lui a fait l'Assemblée signifie qu'elle a voulu désolidariser le peuple allemand de l'ancien gouvernement impérial, et faire confiance aux témoignages officiels que le gouvernement républicain du Reich a donnés de ses méthodes pacifiques dont Locarno est l'exemple typique, il n'est pas douteux qu'il ait traduit exactement le sentiment de l'Assemblée.

Lors de la quarante-troisième session du Conseil (Décembre 1926), M. Stresmann, une fois encore, céda la présidence. Ce fut M. Vandervelde qui l'occupa. D'importants intérêts allemands se trouvaient cependant en jeu.

A Paris, la Conférence des Ambassadeurs discutait avec les représentants du Reich les dernières questions relatives au désarmement allemand (question des fortifications orientales; litige relatif à l'exportation des objets manufacturés propres à servir aux opérations de guerre). A Genève, M. Stresemann élaborait, avec M. Briand et les autres représentants des Etats alliés les conditions de l'accord relatif à la suppression du contrôle militaire en Allemagne. Quant au Conseil, il était appelé, en vue de la suppression imminente de ce contrôle (on sait qu'il a cessé à la date du 31 décembre 1926), à préciser l'organisation du droit d'investigation prévu par l'art. 213 du Traité de Versailles et les pouvoirs des commissions.

Les règles relatives à l'exercice du droit d'investigation avaient été fixées déjà par deux résolutions du Conseil datées du 27 septembre 1924 et du 15 mars 1925. Le Gouvernement et l'opinion, en Allemagne et en France, réclamaient, ici, une interprétation extensive, là une interprétation restrictive des textes adoptés. En fait, ils furent maintenus dans leurs grandes lignes. Le caractère épisodique des investigations fut spécifié, conformément aux termes exprès de l'art. 213 du Traité de Versailles, et le régime de la

zone rhénane démilitarisée resta assimilé à celui de l'ensemble du territoire du Reich. Le Conseil procéda également à la désignation des présidents des Commissions d'investigation dont les pouvoirs étaient expirés. (Séance du 11 décembre). Le général Baratier fut désigné pour présider la Commission d'investigation en Allemagne.

C'est à la quarante-quatrième session du Conseil (7-12 mars 1927) que le ministre allemand des Affaires Etrangères exerça pour la première fois la présidence. Il le fit en allemand, avec beaucoup d'autorité et de méthode, de courtoisie et de bonne humeur.

Cette fois encore, l'ordre du jour intéressait particulièrement l'Allemagne puisqu'il s'agissait de la fréquentation des écoles allemandes de Haute-Silésie par les enfants polonais et surtout des questions sarroises: retrait des troupes françaises stationnées dans le bassin; création d'un corps de police interallié; confirmation dans ses fonctions du Président de la Commission de Gouvernement.

Si l'on se souvient de l'âpreté avec laquelle on avait toujours discuté et critiqué en Allemagne les opérations de l'administration sarroise, on s'étonnera moins que M. Stresemann qui devait compter avec l'opposition nationaliste, au sein même du cabinet, ait manifesté dès l'abord une certaine intransigeance. La Sarre est pour l'Allemagne un point extrêmement sensible et, jusqu'à la dernière heure, M. Stresemann combattit les propositions de la Commission du Gouvernement relatives au

corps de police interallié. L'on crut même, un moment, que le Conseil serait obligé de prendre une décision à la majorité, comme il le peut en l'occurrence.

Cependant, à la dernière séance, séance publique du samedi 13 mars après-midi, M. Stresemann, après une joute oratoire serrée mais cordiale avec M. Briand, finit par accepter les propositions de la Commission du gouvernement en échange de concessions dont la plus importante était la fixation d'une date précise pour le retrait des troupes françaises. Les résolutions du Conseil furent ainsi prises à l'unanimité. On peut évidemment se demander si l'éventualité d'une décision majoritaire ne fut pas pour quelque chose dans la sagesse du Ministre allemand et si l'on n'a pas eu à se féliciter que la règle de l'unanimité fût en l'espèce écartée. Nous retrouverons cette question qu'il y aura lieu d'étudier dans sa généralité. Quoi qu'il en soit, et quelle que puisse être ultérieurement l'attitude allemande lorsque les décisions devront être prises à l'unanimité, on ne peut que constater que la présence des délégués du Reich dans les deux dernières sessions du Conseil a donné de bons résultats. Ils se sont abstenus de toute attitude trop entière; ils ont eu le souci de préserver l'unité du Conseil, de ne pas rompre avec sa jurisprudence antérieure; de respecter ses traditions et ses décisions.

Depuis que l'Allemagne est à Genève, sa politique a perdu beaucoup de sa virulence à l'égard des affaires découlant de l'application

du Traité de Versailles. Le sentiment de l'égalité retrouvée est de nature à calmer les susceptibilités. La politique de Locarno s'est développée de façon normale et continue.

On ne saurait en tout cas que se féliciter d'avoir vu la quarante-quatrième session du Conseil se terminer dans une ambiance faite de succès et de concorde. Cette session, en effet, coïncidait avec un anniversaire douloureux: en 1926, à la même époque, l'Assemblée et le Conseil se débattaient dans l'impasse et se séparaient sur un échec.

Depuis lors, beaucoup de terrain a été regagné. L'Allemagne est à Genève. La vie de la Société a repris son cours normal. Le Conseil élargi fonctionne sur la base de son règlement nouveau et fortifie de ses décisions la paix européenne. La crise, *apparemment*, n'est plus qu'un souvenir.

Est-ce à dire pourtant que tout péril soit écarté, et qu'il faille se laisser aller à un optimisme définitif en se gardant de remettre en question les problèmes assoupis? Nous ne le croyons pas. La deuxième partie de cette étude aura pour but de pousser plus à fond l'xamen des conditions de vie organiques de la Société, car le rappel des faits ne nous en a révélé que les manifestations extérieures.

DEUXIEME PARTIE

LA REFORME DU CONSEIL

CHAPITRE PREMIER

I

L'élargissement du Conseil. — L'unanimité et le droit de veto.

Une question de méthode. — Quelle que soit au fond la valeur de la réforme du Conseil, une remarque préliminaire s'impose sur la façon dont elle a été réalisée. Il semble bien, en effet, que, par une voie oblique, la Société vient de procéder à une révision profonde du Pacte.

Nous avons rappelé, en y insistant, que la conception originaire de la S. D. N. comportait un Conseil restreint, dominé par les grandes Puissances, et que cette conception avait été expressément maintenue, en 1922, au moins dans son principe, bien qu'atteinte déjà dans les faits. Aujourd'hui, non seulement le Conseil se trouve très élargi, mais il comporte définitivement une majorité de petites Puissances. Nous apprécierons ultérieurement les effets de la réforme, mais pour le moment nous voulons constater seulement un renversement total de la conception des au-

teurs du Covenant, c'est-à-dire, répétons-le, une revision fondamentale de l'une des bases sociales adoptées en 1919.

La technique des amendements. — Or, cette altération de la conception primitive, quelle que soit par ailleurs sa valeur intrinsèque, apparaîtra comme beaucoup plus grave que la plupart des amendements votés par les différentes Assemblées (1). Elle n'a pas moins été opérée, sans avoir eu recours, sans même que l'on paraisse avoir songé à recourir, à la procédure de l'article XXVI, procédure spéciale, encore renforcée par l'amendement voté en 1921, précisément parce que l'on semblait alors répugner au principe même des revisions, qu'on voulait tout au moins éviter les amendements votés à la légère, sous l'action d'évènements passagers ou d'impressions de séance. C'est pourquoi l'on exigea une majorité renforcée et le jeu des ratifications dont le but évident est de laisser aux gouvernements le temps de la réflexion et le choix entre l'acceptation de l'amendement ou l'abandon de la Société. N'est-il pas un peu déconcertant de voir que ces précautions accumulées dans des cas moins importants aient été négligées dans une circonstance grave et lorsqu'il s'agissait d'une réforme fondamentale?

Sans doute objectera-t-on que le Pacte lui-

---

(1) Notamment les amendements à l'article 6 sur la *répartition des dépenses;* aux articles 13, 13, 15 pour prévoir le *règlement judiciaire* par la Cour parmi les modes de solution pacifique des conflits.

même prévoyait dans son article IV, la possibilité, pour le Conseil et l'Assemblée de procéder à cet élargissement du Conseil, l'un à l'unanimité, l'autre à la majorité simple, et que les deux organes ont ainsi strictement usé de leur compétence

L'objection est sérieuse, elle n'est pas péremptoire. Dans un texte, il y a l'esprit et la lettre. La lettre de l'article IV autorisait la réforme, l'esprit, non.

Interprétation de l'article IV. — Tout l'article est écrit, en effet, pour assurer la prédominance des Puissances alliées et associées dans le Conseil et consacrer leur majorité de justesse. Que si les paragraphes 2 et 3 prévoient la possibilité d'augmenter le nombre des sièges permanents et non permanents, c'est dans un but précis, et dans certaines limites. Le Conseil suprême et la Commission de Crillon en 1918-1919 n'envisageaient et ne pouvaient envisager que l'accession de l'Allemagne et de la Russie, celle des Etats-Unis étant alors considérée comme acquise. Pour permettre d'assurer et de balancer cette accession de deux grandes Puissances momentanément écartées du Conseil, on prévit la création éventuelle de sièges permanents et non permanents, mais, bien entendu, en réservant les proportions déjà établies dans le paragraphe 1er. Il ne faut pas isoler le début de l'article de la fin, c'est une méthode vicieuse d'interpréter un texte. On ne saurait, sans absurdité, prétendre que les auteurs du Pacte aient prévu la possibilité d'une augmentation

illimitée du nombre des membres du Conseil, car ç'eût été de leur part abandonner le rapport de majorité qu'ils avaient maintenu, non sans peine, contre l'opinion des petites Puissances, et la différenciation qu'ils avaient voulue entre le Conseil et l'Assemblée.

Nous croyons donc qu'en interprétant littéralement l'art. IV, on en a déformé le sens et qu'il y a là, sans aucun doute, un amendement implicite ou subreptice du Pacte.

En présence de ce précédent, on peut se demander s'il n'y a pas une tendance dans les circonstances les plus délicates à délaisser la procédure d'amendement de l'article XXVI pour réaliser des modifications au Pacte par la voie d'un accord direct entre le Conseil et l'Assemblée, en utilisant à cet effet, la compétence qu'ils tiennent des autres articles du Covenant (1).

En faisant ces constatations nous prétendons beaucoup moins critiquer qu'analyser. Toutes les tendances et les actions de la Société ont en effet leurs inconvénients et leurs avantages. Il n'est nullement sûr qu'un respect scrupuleux et juridique du Pacte soit une condition essentielle de sa vitalité et de sa force, et il est souvent impossible de prédire quels seront les effets de telle ou telle de ses déterminations. La seule ambi-

(1) Voyons une tendance analogue dans la propension que manifeste l'Assemblée à procéder, par voie *d'interprétation* des articles du Pacte, à une sorte d'orthopédie du statut fondamental de la Société. On sait quelle déception a produit l'interprétation de l'article 10 par la IIIe Assemblée chez beaucoup des membres de la Société.

tion qu'on puisse avoir c'est bien souvent d'exposer le pour et le contre.

Danger des amendements obliques. — En ce qui concerne cette question des amendements indirects du Pacte, on peut soutenir que le Covenant ne saurait être assimilé à une Constitution rigide d'une société politique; que dans une expérience d'ordre international telle que celle qui se poursuit à Genève depuis 1919, l'absence de souplesse, la pétrification des institutions naissantes, constitueraient le plus grand des périls et que les règles strictes imposées par l'article XXVI à la procédure d'amendement se sont déjà révélées comme de nature à immobiliser l'activité de la Société. Il n'y a, pour s'en convaincre, qu'à se souvenir de l'attitude de l'Espagne, en ce qui concerne l'amendement voté à l'article IV, attitude qui retarda si longtemps l'élaboration du règlement relatif à l'élection des membres non permanents du Conseil.

Dans une communauté politique en évolution, ce sont souvent les évènements qui modèlent les institutions. Mais cette plasticité a aussi ses dangers; elle menace la cohésion. Si l'on ne fait pas du Covenant une Constitution politique de la Société internationale, il ne reste, en effet, d'autre alternative que de l'interpréter comme un Traité. En ce cas, le risque juridique et pratique devient plus grand encore d'en modifier obliquement les stipulations. Cela surtout, si l'on se sert, comme en l'occurence, d'un article qui n'exi-

ge de la part de l'Assemblée qu'un vote de majorité. Les membres de la Société pourraient alors s'apercevoir qu'ils ont abandonné beaucoup plus de leur souveraineté qu'ils ne l'avaient cru tout d'abord, qu'ils sont entrés dans une association plus protéiforme qu'elle ne le semblait originairement, et, peut-être, s'en inquiéter.

Un autre inconvénient des revisions indirectes du statut de la Société c'est que lorsqu'on néglige de prendre le Pacte corps à corps et de préciser le sens de ses stipulations, on a chance d'en fausser le jeu, d'engager l'avenir, et d'aboutir à des conséquences imprévues. En l'espèce, le précédent est dangereux. Etant donnée l'interprétation de l'article IV acceptée par le Conseil et l'Assemblée, rien ne garantit que l'accession à la Société de nouvelles Puissances ne fasse pas naître de nouvelles prétentions à occuper un siège au Conseil et n'entraîne à nouveau la création de sièges permanents, semi-permanents ou temporaires. Quelles conséquences aurait dans cet ordre d'idée l'accession ds Etats-Unis ou de la Russie? Le bruit n'a-t-il pas couru que la Turquie ne voulait présenter une candidature que si elle recevait les assurances de pouvoir incarner au Conseil les intérêts du Proche-Orient? Si l'on continue à préférer les considérations de l'équilibre à celles de l'organisation, aucun Gouvernement ne se croira tenu à une certaine réserve dans l'expression de ses ambitions. Si la crainte d'un veto ou d'une démission suffisent à déterminer un

élargissement, tout Gouvernement résolu pourra l'obtenir à son profit. Les quatorze membres d'aujourd'hui seront demain dix-huit, après demain vingt. Le Conseil aura disparu pour faire place à une réplique de l'Assemblée.

Tel est le vrai risque d'une interprétation littérale et faussée de l'article IV. Il est dû à la prédominance des considérations d'ordre politique sur les considérations d'ordre juridique et organique; à la préférence qu'ont toujours les membres des institutions diplomatiques ou parlementaires pour les solutions au jour le jour ou du moindre effort, qui paraissent résoudre les difficultés alors qu'en réalité elles ne font que les ajourner. Le « *Primum vivere* » n'est pas toujours une maxime de sagesse. Il est des difficultés qui renaissent plus redoutables, et des conflits qu'un bain d'ombre prolongé rend insolubles. Souhaitons qu'il n'en soit pas ainsi du problème de l'élargissement du Conseil, mais constatons pourtant qu'on ne saurait, en aucune façon, le considérer comme définitivement résolu.

* * *

Nous touchons ainsi au second ordre de considérations que nous nous sommes proposé d'envisager: que vaut au fond la réforme accomplie?

Nous venons de lui faire un premier reproche: elle est une solution provisoire et nous en

aurons plusieurs preuves. Les adversaires de la réforme, lui reprochent, en outre d'alourdir le Conseil, de rendre son activité difficile, ses décisions unanimes problématiques; d'affaiblir l'importance, qui déjà décline, de l'Assemblée. Ses partisans soutiendront au contraire, que l'influence de l'Assemblée s'en trouve augmentée; qu'on a fait un pas vers la démocratisation de la Société et préparé le régionalisme international. Il y a du vrai dans l'une et l'autre de ces opinions. Encore une fois, il y a du pour et du contre. Essayons de dresser un bilan et en premier lieu examinons l'argument tiré de l'alourdissement du Conseil et du principe de l'unanimité.

II

L'alourdissement du Conseil. — Si l'on se souvient des racines du Pacte dans la conscience populaire, et de la conception primitive à laquelle ses rédacteurs obéirent, (1) on estimera sans doute que le rôle principal attribué au Conseil par l'opinion publique fut le rôle de « pacigérance ». Dépister les conflits, les prévenir, accueillir les recours, se saisir au besoin des litiges menaçants, s'interposer entre adversaires et belligérants, ramener les Gouvernements aux procédures pacifiques par persuasion ou intimidation, — telles sont les attitudes que l'homme dans la rue s'attend à

(1) V. ci-dessus *Introduction.*

voir prendre au Conseil, que l'Assemblée elle-même lui reproche parfois de ne pas assumer.

Mais pour accomplir ce rôle, le Conseil doit s'il veut réussir, exercer ses attributions avec un maximum d'énergie, de rapidité et de méthode. L'incident gréco-bulgare de 1925 fut de ce point de vue significatif. On célébra, avec raison, la diligence mise par le Secrétariat de Genève à saisir, aussitôt avisé, le Président du Conseil en exercice, M. Briand, et la décision que celui-ci montra en réunissant d'urgence à Paris les membres du Conseil. L'important est toujours d'éviter l'irréparable. Or, pour y arriver, il faut remplir des conditions dont les unes sont d'ordre purement matériel, dont les autres dépendent à la fois des méthodes de travail du Conseil et de la certitude où il est de l'étendue de ses attributions. Plus restreint sera le nombre de ses membres, et plus seront aisés à remplir ces deux ordres de conditions.

Or il est curieux de constater que ce soit seulement au cours de sa septième année d'existence que le Conseil ait songé à étudier méthodiquement les conditions de son fonctionnement dans les cas les plus graves et se soit contenté en pratique d'agir selon les inspirations et les possibilités du moment. L'élargissement décidé en septembre 1926, donnait, il est vrai, au problème une nouvelle urgence.

La question des communications matérielles. — Ce n'est pourtant pas cette réforme de Septembre qui en motiva l'étude, tout au plus la hâta-t-elle. Le point de départ est dans une

proposition française faite devant la Commission préparatoire de la Conférenc du désarmement dans sa première session, tenue à Genève du 18 au 26 mai 1926.

La proposition française qui visait à préciser l'organisation effective de la sécurité demandait à ce que l'on mît à l'étude les méthodes et règlements propres: 1° à faciliter la réunion du Conseil dans un délai très court en cas de guerre ou menace de guerre; 2° à perfectionner les moyens de transmission télégraphique ou téléphonique des divers pays avec le Secrétariat général de la S. D. N. (ces deux premiers points visaient le côté matériel de la question);

3° à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte; 4° ou pour apporter aux Etats menacés ou attaqués les secours prévus par le Pacte. (C'était le côté organisation technique des délibérations et précision des attributions).

Le Conseil renvoya ces propositions à son Comité qui les examina le 18 septembre et demanda des rapports d'abord à Sir Eric Drummond sur les résultats de son expérience et de celle du Secrétariat dans les conflits antérieurs, puis à la Commission des Communications et du Transit sur les problèmes d'organisation matérielle, enfin à M. de Brouckère chargé de rapporter sur la technique des délibérations et les pouvoirs du Conseil.

La Commission des Communications et du Transit fit étudier le problème des Commu-

nications par le Comité des voies ferrées, à Londres, du 28 au 30 octobre, et par les experts télégraphiques, à Genève, du 20 au 22 novembre. Elle adopta quelques résolutions anodines; conseilla de demander aux Gouvernements des perfectionnements et réajustements d'horaires et correspondances; préconisa la création d'organes administratifs toujours prêts à s'aboucher immédiatement avec le Secrétariat, en cas de crise, et l'envoi de télégrammes simultanés par des voies différentes pour en assurer la réception à Genève. Sir Eric Drummont et M. de Brouckère firent connaître leurs suggestions.

Sur le rapport de M. Bénès, le Conseil s'appropria, le 8 décembre 1926, les conclusions de son Comité et désigna MM. de Brouckère, Titulesco, et le Vicomte Cecil pour étudier les mesures pratiques que comporte l'article XI, réservant à plus tard l'étude des mesures que comporte l'article XVI. La Commission des trois ainsi composée s'est réunie à Londres dans le courant de février 1927 et s'est bornée à indiquer les mesures qui pourraient être prises par le Conseil dans telle ou telle circonstance (1).

Il est possible, évidemment, d'améliorer les communications matérielles entre Genève et les autres capitales, afin de réunir plus facilement des membres du Conseil devenus plus

(1) Le Comité du Conseil a adopté le rapport le 15 mars, il sera soumis au Conseil à la session de juin 1927.

nombreux (2). La huitième Assemblée sera saisie de la question.

On peut également, en perfectionnant les méthodes de travail, chercher à hâter les décisions nécessaires, et cela devient d'autant plus urgent que le nombre des membres du Conseil est plus nombreux.

Mais si l'on peut ainsi remédier, par une plus grande agilité et une meilleure technicité du Conseil, à son alourdissement numérique, que valent ces procédés et ces résolutions si le Conseil ne dégage pas un esprit de corps, une volonté d'action, une énergie collective? Que sert de lui donner les moyens d'agir, s'il n'en a pas l'énergie?

Déjà, lors de l'incident de Corfou, il a fallu la pression de l'Assemblée pour atténuer ses hésitations et galvaniser son intervention. Manifestement, il eût préféré s'abstenir.

Au moment même où nous écrivons (avril 1927), force est bien de constater que le Conseil après avoir ignoré les affaires de Chine, [ici l'impuissance évidente de la S. D. N. est malheureusement une excuse suffisante], s'est abstenu également de toute initiative dans le différend italo-yougoslave, relatif à l'Albanie.

(2) On demandera aux différents Etats un engagement solennel de ne pas entraver les communications, en temps de crise. En fait, il y aura toujours, de ce chef, plus de facilités pour les Etats européens dont les représentants membres du Conseil seront à pied d'œuvre que pour les Etats extra-européens. Ceux-ci ne peuvent guère déléguer à Genève, de façon permanente, que des représentants diplomatiques accrédités en Europe et non les Ministres des Affaires Etrangères ou les membres du Gouvernement, ce qui peut être de nature à les mettre, dans certains cas, dans une situation d'infériorité de fait.

Cela, au moment précis où il étudie les moyens de rendre ses initiatives effectives! Le paradoxe n'est pas sans amertume. Les raisons de cette abstention sont trop claires pour qu'il soit besoin d'y insister: les politiques des Etats membres permanents du Conseil sont trop divergentes, pour qu'on risque en les saisissant d'aboutir à un échec, et l'on a craint sans doute une nouvelle menace de démission.

Mais alors?

La vraie question c'est celle de « l'unité spirituelle » du Conseil. Que penser dès lors des répercussions de sa nouvelle composition sur cette « unité spirituelle »?

A vrai dire, elle nous paraît dans l'état actuel des choses, à peu près indifférente. Voici pourquoi.

Le problème de l'unité morale. — Cette unité est d'autant plus stable que le personnel du Conseil se renouvelle moins fréquemment et plus partiellement. Elle est faite, en grande partie, de l'expérience individuelle des membres du Conseil, de la connaissance mutuelle qu'ils ont les uns des autres et de leur psychologie respective, du grand nombre d'affaires qu'ils ont traitées en commun, de leurs rapports de courtoisie ou d'amitié. Ce n'est pas seulement la puissance des Etats qui fait la force du Conseil, c'est aussi la valeur personnelle de leurs représentants et l'on sait à Genève tout ce que signifie la perte d'un Branting, ou l'absence d'un Quinones de Leon, d'un Hymans, pour ne pas citer d'autres noms.

Mais cet ordre de considérations vaudrait non seulement contre l'élargissement du Conseil, mais contre le système de la non-permanence e tcelui même de la rotation. On ne saurait donc le retenir. Le règlement de septembre en prévoyant une durée de mandat de trois ans, le renouvellement par tiers et la réélégibilité, paraît avoir adopté un moyen terme acceptable entre l'intérêt qui s'attache à la permanence de certains hommes et la nécessité d'établir un roulement entre les Etats. Tout ce qu'on peut dire, c'est que plus le nombre des sièges non permanents se multiplierait, et plus l'unité morale et la continuité de la jurisprudence du Conseil risqueraient d'être sacrifiées.

L'élargissement du Conseil n'est donc pas plus de nature à hâter qu'à compromettre l'avènement de cet « *esprit de corps* », qui ferait de lui un organisme vraiment international. Une Cour de justice, la Cour de La Haye, atteindra naturellement plus vite cet idéal élevé, parce qu'elle a pour rôle de dire le droit et non de compenser des prétentions politiques. Le Conseil est cependant, lui aussi, un corps international (1), mais ses membres se considéreront longtemps encore comme les représentants d'intérêts nationaux plutôt que comme les agents d'une So-

(1) D'ores et déjà, juridiquement, les membres du Conseil ont un double caractère. Ils sont à la fois agents nationaux et fonctionnaires internationaux, car leur compétence en tant que membres du Conseil est réglée par le Pacte, et leurs gouvernements, liés par le Pacte, n'ont plus le pouvoir de leur prescrire une attitude, des actions ou des abstentions contraires au statut fondamental de la Société.

ciété virtuellement universelle et poursuivant des buts d'intérêt général. Il en sera ainsi tant que les « membres » du Conseil seront des Etats et non des individualités, c'est-à-dire pendant très longtemps encore, car seule une évolution organique de la Société, une évolution fondamentale et une réforme du Pacte serait de nature à modifier cet état de choses.

Cette question écartée, il en reste une autre, qui, elle, n'est pas prématurée. Il reste *la question:* celle de l'unanimité. A quoi servirait de perfectionner les moyens matériels d'action du Conseil, d'améliorer la technique de ses délibérations, de préciser ses pouvoirs d'action, de sauvegarder la continuité de ses vues, si sa composition venait à menacer, chez lui, la faculté même de désider, c'est-à-dire le ressort même de toute action?

III

Le principe de l'unanimité. — Le Conseil, sauf exception expressément prévue par le Pacte ou les Traités, ne peut prendre une décision qu'à l'unanimité, abstraction faite, bien entendu, des voix des intéressés. Or, s'il pouvait être parfois difficile de réaliser cette unanimité entre huit ou dix membres, déjà reliés par une solidarité morale particulière, l'obtention de cette unanimité ne deviendra-t-elle pas une gageure dans un Conseil de quatorze membres dont la composition variera chaque année et qui comprendra désormais les représentants d'Etats qui, au cours du grand conflit international, n'étaient dans le même camp ?

Remarquons bien qu'il ne s'agit pas de regretter ici l'admission de l'Allemagne, ni le roulement. Les deux mesures s'imposaient. Il s'agit seulement de savoir si, avec le nouveau Conseil, la règle de l'unanimité peut subsister, sans menacer d'aboutir à l'enrayage.

On a soutenu, avec ingéniosité, mais non peut-être sans paradoxe, que l'augmentation des membres non permanents n'était pas forcément de nature à rendre l'obtention de l'unanimité plus difficile. Au contraire, a-t-on dit, en augmentant le nombre des membres désintéressés, on pourra plus aisément, dans chaque question, constituer une majorité capable de faire pression sur l'esprit d'une minorité obstinée ou d'une opposition isolée. Les grandes Puissances détentrices des sièges permanents sont des Puissances « à intérêts généraux ». C'est d'elles qu'il faut craindre une opposition irréductible. Les Puissances « à intérêts limités » peuvent, par leurs poids et leur désintéressement, faire pencher la balance et réduire les oppositions. Ces considérations psychologiques ne sont pas sans portée, mais le raisonnement paraît un peu subtil. En tout cas, le poids moral d'une majorité ne saurait être considéré comme une garantie certaine contre la possibilité d'un veto.

On peut redouter, en sens inverse, que l'accroissement du nombre des sièges non permanents ne fasse naître un autre péril; celui de la constitution de clientèles ou de clans au sein du Conseil, péril que nous avons vu évoquer à plusieurs reprises au cours de la crise

de mars, notamment lors de la candidature polonaise, puis lors des élections de septembre. Cette hypothèse ne saurait être exclue. La formation de « partis » organisés au sein du Conseil serait évidemment la fin de l'unanimité.

Mais sans aller jusqu'à ces suppositions d'ordre catastrophique, il reste qu'un veto isolé, arbitraire, capricieux, suffit, en régime d'unanimité, à engendrer l'impuissance et que le risque augmente avec l'accroissement des membres du Conseil.

N'y a-t-il donc aucun moyen d'atténuer ou d'écarter les effets du veto?

Le veto. — Ses défenseurs reviennent à la charge. Le veto, disent-ils, peut avoir son utilité pour arrêter la Société sur une pente dangereuse. Dans un moment d'égarement collectif, le Conseil ou l'Assemblée peuvent trouver leur salut dans le courage d'un de leurs membres, peut-être du plus faible d'entre eux.

L'hypothèse, à vrai dire est un peu romantique. Dans les circonstances exceptionnelles auxquelles on fait allusion, il serait à craindre que la digue d'un veto isolé, surtout émanant d'un petit Etat, fût rapidement emportée. Il apparaît également comme peu vraisemblable qu'une résistance courageuse et fondée ne groupe pas au moins une minorité. Le veto individuel n'est qu'une sauvegarde problématique.

Il peut pourtant servir, ajoutent ses défenseurs, à forcer un corps politique à réaliser l'union par des sacrifices réciproques. Il est

beau d'obtenir l'unanimité entre égaux et de sacrifier ses préférences à la considération de l'intérêt commun.

Si l'on se place dans la réalité des faits, ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Ni au Conseil, ni à l'Assemblée, on n'est entre égaux, si ce n'est théoriquement. L'unanimité, lorsqu'elle se réalise, s'obtient pour des raisons d'ordre diplomatique. Ce n'est pas dire, bien entendu, que les considérations d'intérêt général soient excluses, mais souvent c'est la considération du moindre mal qui l'emporte, et il arrive que la non obtention de l'unanimité étant considérée comme le plus grand mal, cette unanimité ne soit que de façade. Elle est en tout cas le plus souvent le résultat d'un compromis boiteux. Tant que le Conseil et l'Assemblée seront composés de diplomates munis d'instructions, il faudra compter avec les égoïsmes sacrés. Ceux-ci souffriront des sacrifices, mais relatifs, et il pourra se faire, — nous venons de voir le phénomène se produire, — que l'égoïsme sacré demeure intégral dans les cas les moins justifiés. C'est le danger auquel il faudrait pouvoir parer.

Ainsi, aux bienfaits un peu théoriques du veto s'opposent des inconvénients très réels. Il est classique de rappeler à ce propos l'expérience faite par l'ancienne Diète de Pologne, et les mêmes raisons valent en Droit public interne et en Droit public international dès lors qu'il s'agit du jeu des institutions politiques. Qu'il suffise de rappeler, en ce qui concerne la Société des Nations, l'incident du veto

mis par la Perse dans l'Assemblée, à la déclaration interprétative de l'art. X et qui décelait déjà certaines ambitions relatives à un siège au Conseil. C'était la première offensive du mal qui, dans le Conseil, est devenu aigu et qui, comme l'a reconnu M. Briand dans son discours à l'Assemblée extraordinaire (1), menace l'Organisme entier de paralysie.

Il le menace aussi d'infection morbide car le veto peut être utilisé pour les fins les plus diverses et servir, on l'a vu, à amorcer des maquignonnages ou à réclamer des privilèges disproportionnés avec les intérêts de ceux qui le font jouer. Il n'est donc pas seulement incompatible avec le fonctionnement de toute Société politique, mais avec le dégagement de l'intérêt commun. Il se peut que, dans une organisation diplomatique, on en contienne plus ou moins longtemps les fâcheuses répercussions ou qu'on les voile. Mais à partir du moment où cette organisation diplomatique tend à se transformer en Société politique, et où par conséquent le veto cesse d'être un fait neutralisé par des faits pour devenir une institution juridique, il ne peut plus donner que ses mauvais résultats, c'est-à-dire se manifester comme un phénomène d'anarchie. Il empêche fatalement, tôt ou tard, la formation de la volonté collective sans laquelle il n'y a pas de société organisée.

Est-ce à dire cependant qu'on puisse en demander, sans plus, l'abrogation du jour au len-

(1) V. ci-dessus, 1re Partie, p. 45.

demain et réclamer l'application d'un système de décision majoritaire?

Le dogme de la souveraineté. — Ce qui fait la difficulté et la gravité du problème, c'est que la suppression du droit de veto implique une revision fondamentale du Pacte, une profonde modification des bases mêmes sur lesquelles fut bâtie la Société. Le *veto*, c'est la traduction pratique du principe de souveraineté. Il provient de ce que, en entrant dans l'organisme de Genève, les Etats n'ont pas abandonné leur droit de décider arbitrairement de leur attitude en ce qui concerne leurs intérêts, et le Pacte, aussi bien que les orateurs du Conseil ou de l'Assemblée, aussi bien que les documents officiels issus des organismes de Genève, ont toujours proclamé que l'adhésion à la S. D. N. n'emportait aucune diminution de souveraineté. A notre sens, cette « *vérité officielle* » est une erreur juridique (1), mais elle emporte que la règle de toutes les délibérations, aussi bien au Conseil qu'à l'Assemblée, est la règle de l'unanimité qui comporte un *liberum veto*. La Société des Nations n'est

(1) Tout individu ou sujet de droit qui entre dans une association, une Société ou un organisme politique, aliène nécessairement, au moins pour tout le temps pendant lequel il en fait partie, une partie de l'autonomie de sa volonté, de sa liberté, de sa souveraineté. Le Pacte a tiré une déduction éclatante de cette vérité d'évidence. L'art. 26 qui prévoit les amendements au Pacte, c'est-à-dire des restrictions de souveraineté plus considérables que celles qui ont été consenties originairement par les Etats membres, et *votées à la majorité*, ne laisse d'autre alternative aux gouvernements que de s'y plier, ou de *sortir* de la Société. C'est dire que les Etats ne peuvent prétendre à la fois être membres de la Société et garder leur souveraineté.

donc pas une Société constitutionnellement organisée, mais bien un organisme international de coopération qui manifeste son activité par une double Conférence ou un double Congrès périodiques: le Conseil et l'Assemblée.

Supprimer le veto serait donc, pour certains juristes et diplomates classiques, d'une part porter une atteinte directe au principe de la souveraineté, d'autre part remplacer le Pacte-Traité par un Pacte-Constitution; enfin, en « constitutionnalisant » la Société, ce serait la pousser dans la voie du super-Etat.

Il n'est pas douteux qu'on peut hésiter, non pas pour des raisons d'ordre juridique, mais pour des raisons d'ordre diplomatique.

Non pas pour des raisons d'ordre juridique, car le concept de souveraineté qui fut jadis élaboré pour des raisons utilitaires et construit par les légistes de la monarchie absolue pour justifier l'absolutisme, n'est devenu un dogme qu'à partir du moment où il a été nécessaire de le défendre et plus prudent de ne plus le discuter. Si on le discute, il est perdu.

Le concept de souveraineté ne se soutient en effet ni au point de vue philosophique, car il est une hypothèse absolue; ni au point de vue juridique, car il est la négation de la soumission des Etats à la règle de Droit (on ne peut pas être à la fois sujet de Droit et souverain, c'est-à-dire libre de n'accepter que la règle de Droit qu'on estime conforme à son intérêt personnel); ni au point de vue de la vérité des faits. Il n'existe de souverai-

neté, en fait, ni dans les relations extérieures ce qui est évident, car les Etats sont dans une situation d'interdépendance de plus en plus accentuée, ni dans le domaine de l'activité interne, car cette interdépendance des Etats réagit nécessairement sur les rapports des gouvernants avec les gouvernés. Je n'en veux d'autres exemples dans le Droit international moderne que celle du Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de l'interveniton d'humanité et celui de la protection des minorités, qui en sont la négation implicite. Le postulat ne se défend même pas au point de vue pratique, car la « souveraineté » étant par définition « égale », et la situation des Etats étant essentiellement « inégale », le principe ne sert qu'à couvrir hypocritement tous les abus de droit que les grands peuvent commettre à l'égard des petits, en leur laissant comme consolation le « nudum jus » qui les éblouit (1).

Nous savons qu'un certain nombre de très bons esprits, tout en comprenant très bien que la souveraineté « *absolue* » est incompatible avec l'établissement d'un Droit international, ne combattent plus, et depuis longtemps, que pour le maintien d'une « souve-

---

(1) Nous ne pouvons discuter ici la question de la souveraineté. Contentons-nous de dire que le principe est aujourd'hui de plus en plus abandonné par les publicistes et les internationalistes.

V. notamment, le bel article de M. Politis dans la *Revue de Paris* du 15 mars 1926, les ouvrages de M. Duguit, et notre propre article de la *Revue Générale de Droit international public. Essai de systématique du Droit international.*

V. aussi le remarquable ouvrage de Krabbe « *Die Lehre der Recht souveraintat* », et *Karl Strupp. Eléments du Droit international public.* 1927, p. 24.

raineté relative », qu'ils assimilent à la « liberté réglementée » de l'individu au sein d'une Société nationale. Mais c'est là jouer sur les mots. La souveraineté juridiquement, est *absolue*, ou elle n'est pas. Etre « souverain », *pour un Etat*, avons-nous dit, c'est ne se soumettre qu'aux règles de Droit qu'il approuve, ou en d'autres termes « *déterminer sa propre compétence.* » Cela est absolu, et équivaut à réclamer pour l'individu le pouvoir de déterminer sa propre capacité, sous prétexte qu'il est libre. C'est proprement l'anarchie. Il n'y a de « Sociétés politiques » que si la compétence des sujets de droit est déterminée par une autorité juridiquement supérieure et centrale, *qui a la compétence de la compétence.* Cette autorité supérieure et centrale, par conséquent unique, exerce un pouvoir nécessaire de la collectivité globale, le pouvoir d'organisation qui ne peut appartenir qu'à elle, et s'impose à tous les sujets de Droit, à toutes les collectivités *incluses*, c'est-à-dire dans la Société internationale à tous les Etats. La loi internationale est hiérarchiquement supérieure à la loi *constitutionnelle* de chaque Etat, comme dans chaque Etat la loi constitutionnelle est supérieure à la loi ordinaire, et celle-ci au réglement. C'est dire qu'il n'y a plus de souveraineté des Etats, *car l'autonomie constitutionnelle et législative de chacun d'eux doit pouvoir être à chaque instant restreinte et aménagée* par la loi de la Société internationale.

Qu'il soit bon, nécessaire même, de garantir à tous les Etats une large autonomie, comme il est socialement nécessaire et profitable de garantir juridiquement aux individus une large liberté, personne n'en doute, mais c'est à la loi internationale qu'il appartient de fixer les limites de cette autonomie et non aux Etats eux-mêmes de la délimiter individuellement.

Autonomie et liberté ne peuvent d'ailleurs être efficacement garanties que par l'intervention de la loi et de l'organisation internationales, sinon c'est le faustrecht, c'est-à-dire le droit au plus fort. La sécurité ne peut se fonder que sur les ruines de la Souveraineté. Juridiquement, celle-ci doit être remplacée par « l'égalité juridique » devant la règle de droit et les tribunaux, ce qui exige que ni cette règle de Droit, ni ces tribunaux ne soient à la merci de l'arbitraire des Etats. La « liberté juridique » des Etats, et spécialement des petits, n'a d'autre sauvegarde que l'abandon de leur souveraineté (1).

En résumé, de deux choses l'une. Ou l'on veut constituer une Société d'Etats bâtie sur

(1) On peut d'ailleurs fort bien admettre, en pratique, et à titre transitoire, que la « compétence de la compétence » ne soit octroyée à la Société des Etats que par des abandons progressifs et consentis par ceux-ci dans des traités et conventions, et leur accession volontaire à des organismes internationaux. C'est une pure question de tactique et d'opportunité : c'est le procédé que nous voyons employer chaque jour ; c'est, sans doute, actuellement et pour longtemps, le seul possible. Mais le fait que les sujets de droit puissants que sont les Etats, ne *veulent* pas admettre la compétence originaire de la Société internationale, ne prouve pas plus son inexistence juridique, que la rébellion des sujets n'annihile la compétence de la loi d'Etat.

le postulat nécessaire de la solidarité sociale, qui se traduit par la règle de Droit, la juridiction et la sanction, — et il faut abandonner le dogme de la souveraineté pour construire cette Société sur le même plan que *toutes les autres Sociétés humaines,* soit publiques, soit privées;

ou bien, on ne veut pas abandonner le dogme de la souveraineté et l'on prétend s'en tenir, pour assurer le maintien de la paix, aux procédés d'ordre diplomatique. Alors il est parfaitement inutile de croire que l'on arrivera jamais à l'établissement de la paix permanente, car il n'y a jamais eu de paix sociale que basée sur la règle de droit, la décision de justice et la sanction. On pourra édifier un système de coopération diplomatique, mais ce système sera soumis à toutes les fluctuations dont nous venons de voir l'une, *et sombrera fatalement* un jour ou l'autre, comme ont sombré tous les systèmes d'équilibre diplomatique que l'on a vus fonctionner au cours des temps (1).

Le procédé de la quasi unanimité ou du « bris de veto ». — Mais on ne saurait se dissimuler que cette théorie qui, au point de vue juridique ne souffrira bientôt plus, il faut l'espérer, de contradiction, est au point de vue pratique extrêmement difficile à faire entrer dans les esprits et dans les mœurs internationales. Nous avons vu comment M. Scialoja, à

(1) V. l'article de M. Gugielmo Ferrero dans *L'Illustration* d'août 1926 et notre article, dans le N° de novembre 1919, de la Paix par le Droit : « Le Dogme de la Souveraineté ».

la fois juriste éminent et diplomate consommé s'est élevé contre elle (1). Ce qu'il traduisait là par une sorte de veto en faveur du veto, c'est la psychologie non seulement de tous les gouvernements, mais de tous les peuples, car l'instinct de ceux-ci est aussi soupçonneux que la politique de ceux-là. On peut donc s'attendre à des résistances si graves que pour conjurer des crises futures, on risque d'en déclencher une mortelle. Tel est du moins l'argument impressionnant des diplomates.

Substituer brutalement la règle majoritaire à la règle unanimitaire dans les délibérations du Conseil et de l'Assemblée, ce serait peut-être, en effet, fort imprudent. Remarquons, toutefois, que le mouvement est déjà commencé. En ce qui concerne l'Assemblée, soit dans le vote du budget, soit dans celui des amendements, on a parfois trouvé le moyen, par des artifices de procédure, ou par une interprétation large de ce qu'est la procédure par opposition à la règle de fond, de passer outre à des oppositions isolées. Il faut convenir d'ailleurs que le procédé est plus ou moins voilé selon que la personnalité de l'opposant est plus ou moins puissante, et qu'un « *liberum* » veto d'un petit Etat ne pèse pas du même poids que celui d'un grand, ce qui démontre clairement la vanité du postulat.

Il est des cas d'ailleurs où le Pacte prévoit expressément des décisions majoritaires, notamment, nous l'avons vu, lorsqu'il s'agit de

(1) V. ci-dessus p. 53.

voter sur une candidature à la S. D. N., sur l'augmentation des sièges du Conseil, sur les amendements. Il en est de même lorsque l'Assemblée doit se substituer au Conseil pour le règlement des différends. Dans tous ces cas en effet, l'exigence de l'unanimité rendrait toute décision plus que problématique.

En ce qui concerne le Conseil, la notion de procédure est également fort étendue puisqu'elle comprend la constitution des Commissions d'enquête, ce qui peut être grave, les décisions sur la participation d'un membre de la Société aux délibérations du Conseil, l'élaboration du règlement intérieur. On sait en outre que c'est la règle majoritaire qui intervient en matière d'investigation sur les armements (art. 213 du Traité de Versailles), le régime de la Sarre, celui des minorités, etc..., c'est-à-dire, dans tous les cas où *il faut aboutir parce qu'il faut administrer.*

Maïs les cas où *il faut sauvegarder la paix sont-ils* donc moins intéressants?

De ce point de vue, l'élaboration du fameux protocole de Genève, en 1924, nous semble avoir fourni une expérience décisive.

On sait que tout le problème de la sécurité tourne autour de la détermination éventuelle de l'agresseur, laquelle déclenche les sanctions. Or, si l'on exige que le Conseil détermine l'agresseur à l'unanimité, il suffira d'une complicité ou d'une complaisance pour que toute garantie s'évanouisse. Pourtant, les rédacteurs du Protocole n'ont pas osé adopter

la règle majoritaire dans la crainte de voir les Etats membres de la minorité se refuser à l'application des sanctions. Ils se sont efforcés, pour sortir de l'impasse, d'échafauder un système de déclenchement soi-disant automatique basé sur une présomption absolue d'agression qui n'est, nous le craignons fort, qu'un trompe-l'œil. Elle suppose en effet que les faits matériels qui constituent la présomption ne seront pas contestés. S'ils le sont, on aboutit en fait, soit à faire déterminer l'agresseur par une minorité peut-être infime, soit à considérer la discussion sur la matérialité des faits comme une question de procédure, c'est-à-dire revenir à la règle de la majorité. Déclarer que la décision devra être prise sans vote, c'est se payer de mots, car qu'il y ait ou non vote, il y aura toujours des opinions. Dans ce domaine, comme dans tous les autres, il n'y a d'autre issue que la décision majoritaire.

Mais comment parvenir à substituer cette règle à celle de la majorité?

Il faut avant tout être très prudent et présenter la réforme avec la plus grande circonspection. Pour le moment, il nous semble qu'elle devrait affecter une *forme négative:* maintenir théoriquement le principe de la souveraineté, avec la conséquence de l'unanimité, mais essayer de faire admettre, dans certains cas déterminés, la possibilité pour une majorité très forte, telle que par exemple les 2/3, les 3/4 ou les 4/5 des voix, de *passer outre* dans l'Assemblée ou le Conseil à une opposition tenace, au veto d'une, ou au maximum de deux Puis-

sances (1). Pour commencer, cela ne serait peut-être pas impossible à obtenir. C'est la règle de la *quasi-unanimité* qui, en fait, joue la plupart du temps dans les congrès et conférences internationales, lorsque certaines Puissances n'ont pas pris, comme ce fut le cas en mars dernier, une attitude irréductible. Mais ce qui n'a été jusqu'ici qu'une solution de bon sens, de courtoisie et de bonne volonté devrait devenir une *solution juridique.*

On a pensé à d'autres combinaisons, par exemple à ne laisser substituer le droit de veto absolu que dans les cas où il y a pour l'Etat qui en use un *intérêt vital.* Mais le point de savoir si un intérêt est oui ou non vital laisse place à l'arbitraire, comme on en a eu trop longtemps la preuve dans la matière de l'arbitrage obligatoire, ou ces réserves furent de style. Qui sera juge, si ce n'est l'Etat lui-même, du caractère vital d'une affaire déterminée?

On entrevoit pourtant une solution.

Lorsque le Conseil aurait décidé de passer outre à un veto, on pourrait, sur opposition de l'Etat intéressé, consulter l'Assemblée qui serait juge en dernier ressort de la légitimité ou de la non-légitimité du veto.

C'est un système de transition qui paraît intéressant car il aurait le grand avantage de rétablir l'Assemblée dans la situation qui devrait être sienne, c'est-à-dire dans celle

(1) De deux Puissances, parce qu'il faut prévoir une collusion d'intérêts.

d'arbitre suprême de l'activité de la S. D. N., l'Assemblée représentant tous ses membres et incarnant en réalité l'opinion mondiale. Ce serait lui rendre une prérogative qu'elle n'a guère que sur le papier, malgré les deux conquêtes qu'elle a faites du pouvoir budgétaire et du contrôle moral.

L'article III du Règlement. — C'est d'ailleurs à quoi aboutit (mais indirectement et partiellement) la résolution fixant les règles d'élection des neuf membres non-permanents du Conseil. Selon l'article III « L'Assemblée peut, en tout temps, et en statuant à la majorité des deux tiers, décider que par application de l'article IV du Pacte, il sera procédé à une nouvelle élection de *tous les membres non permanents du Conseil.* En pareil cas il appartiendra à l'Assemblée de décider des règles applicables à cette nouvelle élection ».

Cet article III donne à l'Assemblée, au moins théoriquement, un pouvoir considérable. Il lui permet soit de départager le Conseil en cas de conflit entre grandes et petites Puissances; soit d'empêcher la formation de clientèles et de clans; soit d'influer indirectement sur la politique même du Conseil en modifiant sa composition, soit enfin, et c'est la question qui nous occupe, de briser le veto d'un ou plusieurs membres non permanents, en leur retirant leur siège.

Mais nous avons remarqué que l'article ne permet pas à l'Assemblée d'agir contre le veto d'une Puissance disposant d'un siège permanent. Ainsi d'une part, accentue-t-l l'inégalité

entre les grandes et les petites Puissances et, d'autre part, ne remédie-t-il qu'en partie aux abus possibles du veto. Nous préférerions donc, pour notre part, une solution plus nette, c'est-à-dire l'adoption du système ci-dessus préconisé et que l'on peut ainsi définir : droit pour le Conseil de passer outre au veto d'une ou deux Puissances, sous réserve pour celles-ci d'invoquer devant l'Assemblée, qui sera juge, la réserve de ses intérêts vitaux.

Nous n'ignorons pas que les partisans de l'unanimité restent en possession d'un argument impressionnant: toute décision majoritaire, surtout entre grandes Puissances, est d'avance fort affaiblie, sinon condamnée. On ne saurait le nier, bien que l'on puisse compter, dans certains cas, sur la pression de l'opinion publique et dans beaucoup d'autres sur l'action préventive de la possibilité même pour un Gouvernement de se trouver mis en minorité. En tout cas, que doit-on préférer? Le risque d'une décision affaiblie ou celui d'un avortement de toute décision?

L'objection en tout cas n'a pas la même valeur en ce qui concerne l'Assemblée.

Quant à l'article III du règlement des élections au Conseil, dont nous venons de voir qu'il donne à l'Assemblée, au moins sur le papier, des pouvoirs considérables, sera-t-il souvent utilisé? C'est la question que l'on se posera immédiatement et la réponse est douteuse. Nous allons la retrouver (1), mais elle

(1) V. ci-dessous, p. 158.

en soulève une autre plus considérable dont elle n'est en somme qu'un aspect particulier: celle des rapports du Conseil et de l'Assemblée. Le règlement de septembre l'a ramenée au premier plan de l'actualité. On le désigne souvent d'un autre terme: le problème de la « démocratisation » de la Société des Nations.

Qu'entendre, au juste, par cette expression barbare, et comment se pose ce problème?

CHAPITRE II

LA « DÉMOCRATISATION » DE LA S. D. N.

Démocratie interne et démocratie internationale. — Nul terme plus que cet affreux néologisme n'est susceptible d'interprétations divergentes. Pour les uns, « démocratiser » consiste à donner un rôle prépondérant à l'Assemblée, parce qu'elle représente tous les Etats, et surtout la majorité des petits et moyens, par opposition au Conseil qui serait l'aristocratie des grands. C'est ainsi que beaucoup demandent que l'Assemblée puisse élire tous les membres du Conseil, conception « égalitaire » qui supprime le privilège des permanents.

Pour d'autres, il faudrait en outre que l'Assemblée fût l'émanation des peuples, et non celle des gouvernements.

Ces conceptions sont des adaptations du principe démocratique *interne*, à une Société internationale. Elles nous paraissent par là partir d'une simple approximation et par suite être entachées d'une équivoque originaire. On ne peut assimiler les Etats à des individus, ni la Société des Nations à une Société nationale, ni oublier que les « Nations » s'incarnent traditionnellement et actuellement en des Etats, de telle sorte que toute organisation internationale est inter-étatique, et tend naturellement à un phénomène de fédéralisme. C'est de ce

point qu'il faut partir et non de l'utopie d'un vaste super-Etat unitaire et mondial.

La parlementarisation de l'Assemblée. — Dans toute organisation fédérale, il est nécessaire d'organiser une représentation des Etats membres.

Le phénomène qui groupe les individus en Etats, n'est pas un phénomène arbitraire, il est universel et constant. Les Etats, lorsqu'ils consentent à se grouper eux-mêmes au sein d'une organisation sociale plus vaste et superétatique, tiennent à y conserver leur individualité, qui correspond à une réalité: la volonté du groupe national de vivre en commun. C'est pourquoi, dans toutes les fédérations, il existe des Chambres d'Etats: le Sénat aux Etats-Unis, le Conseil des Cantons pour la Confédération helvétique, où chaque entité collective représentée l'est de la même façon et par le même nombre de représentants, sans que d'ailleurs il soit nécessaire, quoi que cela soit le plus fréquent, que les Etats membres disposent d'un pouvoir délibératif « égal ». Dans l'ancienne constitution de l'Empire allemand, on sait qu'il y avait au contraire dans le Bundesrath une inégalité parfois excessive entre le nombre de voix dont disposait chaque Etat membre. Quoi qu'il en soit, la représentation des Etats est un fait nécessaire. Elle se réalise à Genève au sein de l'Assemblée, sur le pied de l'égalité, et par le mode diplomatique, et l'on peut comparer l'Assemblée à la Diète d'une Fédération d'Etats encore lâche, mais qui est la seule forme d'organisation

superétatique à laquelle soit jusqu'ici (au maximum) parvenue la S. D. N.

On ne peut donc songer à remplacer l'Assemblée actuelle par un « Parlement international » formé de représentants des population. L'Assemblée doit demeurer; la seule question qui puisse se poser, c'est de savoir si on doit lui juxtaposer une autre Chambre représentative correspondant à la « Chambre populaire » des sociétés fédérales.

La question de la dualité des organismes représentatifs internationaux de la S. D. N. appelle une autre précision. L'existence du Conseil, d'une part, de l'Assemblée de l'autre, ne saurait à aucun point de vue être rapprochée de l'existence d'une Chambre des Etats et d'une Chambre populaire dans le système fédératif.

Dans le Conseil, comme dans l'Assemblée, ce sont toujours les Etats qui sont représentés, seulement il y en a qui le sont deux fois. En tant qu'organes représentatifs et délibérants, Conseil et Assemblée ne sont qu'*un*, ils forment, pourrait-on dire, deux sections de la *Chambre des Etats*, ce qui aboutit à donner à certains Etats un *privilège*, et à détruire l'égalité matérielle que semble réaliser l'Assemblée.

L'existence des deux organes de la S. D. N. semblait devoir évoluer vers un autre résultat: par la spécialisation des fonctions qui s'opère d'elle-même partout où il y a pluralité d'organes sociaux, l'Assemblée semblait devoir se cantonner dans son rôle de délibération et de contrôle, le Conseil évoluer vers la forme d'un

« Comité permanent » de l'Assemblée et vers le rôle exécutif. La réforme de septembre est plutôt de nature, nous le verrons, à entraver cette évolution.

La Chambre du Parlement mondial. — Ceci dit, le problème reste entier. A côté de l'espèce de Diète-double, Assemblée-Conseil, doit-on songer, en vue de démocratiser la S. D. N., à créer une Assemblée des peuples, une Assemblée populaire *internationale,* composée *d'élus,* et jouant le rôle de seconde Chambre?

A vrai dire, nous ne voyons pas que cela soit actuellement possible, et nous ne voyons pas à quoi cela correspondrait dans la réalité.

S'il y a une seconde Chambre dans les sytèmes fédératifs, c'est pour y incarner, à côté de ces réalités que sont les Etats, cette autre réalité qu'est le « peuple » fédéral, lequel ne se rencontre que dans les Fédérations très évoluées, évoluées jusqu'à l'Etat fédéral qui est le super-Etat; jamais dans les Fédérations d'Etats ou il y a bien un embryon, ou un début d'organisation super-étatique, mais non encore un super-Etat.

Or, à l'heure actuelle, il n'y a pas encore de *peuple international,* si ce n'est l'Humanité, ni de *peuple de la S. D. N.* à proprement parler. La solidarité des différents Etats qui la composent, n'est encore ni assez poussée dans les faits ni surtout assez consciente, pour que les membres des différentes nationalités puissent être considérés comme formant un peuple universel. Il nous paraît donc tout à

fait vain de chercher à représenter ce qui n'existe pas.

D'ailleurs, lorsqu'on se livre au petit jeu qui consisterait à rechercher quel serait le mode de représentation et d'élection de cette Chambre populaire internationale, qu'on échafaude des combinaisons de suffrage universel, à un ou plusieurs degrés, de représentation proportionnelle ou majoritaire, etc..., on s'aperçoit vite qu'on est dans le domaine de l'utopie pure et de la chimère proprement dite. Il est donc préférable de laisser cela.

Toutefois, comme c'est à bon droit qu'on reproche à la Société *des Nations*, d'être trop exclusivement une Société d'Etats, et pas assez une Société de peuples, on peut être partisan d'une autre forme de la « démocratisation » de l'Assemblée, cette fois plus réaliste et déjà partiellement obtenue. Il s'agit de faire de l'Assemblée une émanation des Parlements nationaux, en remplaçant les diplomates munis (en principe) d'instructions rigides, par des représentants des partis politiques ayant leur liberté d'action. Cette satisfaction réclamée par l'opinion publique et, à laquelle Lord Robert Cecil avait déjà pensé en 1919 (1), se réalise déjà peu à peu dans les faits et la plupart des gouvernements démocratiques envoient à Genève des parlementaires « re-

(1) Il s'agissait d'introduire dans l'Assemblée des représentants de l'Union interparlementaire. V. dans Munch *op. cit.*, T. I., l'article de Philips Baker : *The making of the covenant from the british point of view.*

présentatifs » dont certains gardent une grande liberté d'action. Il en est même, le Danemark par exemple, qui s'en font une règle absolue et envoient à Genève des délégations composées à l'image de leur Parlements. On peut attendre d'une évolution des régimes représentatifs la généralisation du système, sans imposer à certains Gouvernements, qui se cabreraient, une règle rigide (1).

Si l'on veut pourtant chercher à Genève l'embryon d'un véritable internationalisme pour l'opposer à l' « Inter-étatisme » qu'on reproche au Conseil et, à l'Assemblée d'incarner trop exclusivement on peut, semble-t-il, le faire encore dans une autre direction où l'observation nous sollicite.

Ce que l'on peut constater en y regardant de près, c'est un phénomène de *représentation professionnelle internationale,* mais encore fragmentaire et embryonnaire.

Voici ce que nous voulons dire.

Le peuple de la S. D. N. — Le phénomène apparaît au sein des organismes techniques de la S. D. N., et en particulier de l'Organisation Internationale du Travail où il a déjà trouvé une formule juridique, au moins provisoire.

(1) Certaines organisations internationales de partis, telles que l'internationale socialiste d'Amsterdam, ont été sollicitées par leurs sections nationales de limiter indirectement la liberté de désignation des Gouvernements, en interdisant à leurs membres soit de représenter les Etats à Genève, soit de recevoir des instructions gouvernementales. Y aurait-il là l'amorce d'une organisation internationale des partis, de leur représentation à Genève et d'une « parlementarisation » de l'Assemblée? Les précédents sont trop incertains et trop rares pour que l'on puisse en faire état. La parlementarisation de l'Assemblée ferait en somme double emploi avec l'Union interparlementaire.

Dans cet organisme, soit dans la Conférence du Travail, soit dans le Conseil d'Administration du B. I. I., on remarque, à côté des représentants des Etats qui n'ont abandonné que la moitié du terrain, des représentants directs des employeurs et des salariés. On sait, en particulier, que chacun des membres de l'O. I. T. doit envoyer à Genève un représentant patronal et un représentant ouvrier désignés d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives. On sait également que dans la Conférence internationale du Travail ce ne sont plus des groupements d'Etats, des considérations nationales, des combinaisons de clientèle ou d'équilibre, qui déterminent les majorités: ce sont bien souvent les intérêts de ces deux entités internationales qui, toutes deux, avaient déjà pris corps dans les faits, avant que d'obtenir une reconnaissance officielle dans la Partie XIII du Traité de Paix: le monde patronal et l'internationale ouvrière.

D'ailleurs, à côté des employeurs et des employés, le monde agricole, les professions libérales, les marins, et même éventuellement les consommateurs (1), peuvent bénéficier indirectement d'une représentation technique à la Conférence ou dans les délibérations de l'O. I. T. Il suffit pour cela, soit de tenir des Conférences spéciales, soit d'instituer des Commissions paritaires, soit de disposer sa-

(1) Notamment les coopérateurs.

vamment de délégués suppléants et de conseillers techniques. Toutes ces possibilités nouvelles non encore complètement évoluées, aboutissent en fait à faire de la Conférence internationale du Travail une véritable représentation d'intérêts internationaux, de classes, de groupements, de couches sociales, liés par une solidarité commune souvent fort étendue, dans laquelle les considérations de frontière et de nationalité finissent par disparaître. C'est là vraiment un phénomène *d'internationalisme pur* basé sur l'identité des intérêts professionnels et qui tend à dégager, au moins sur ce terrain, les premiers linéaments de ce qu'on pourrait appeler « le peuple » de la Société des Nations.

Remarquons-le, le phénomène n'est pas spécial à l'organisation internationale du Travail. Il est, croyons-nous, appelé à se répéter dans tous les organismes techniques de la S. D. N., à mesure qu'ils s'intégreront dans leur autonomie, sur le modèle de l'institution prévue par la Partie XIII du Traité de Versailles. Cette évolution s'annonce déjà dans l'Organisme des Communications et du Transit qui, malgré les attaches qui le lient encore au Secrétariat général, est celui qui marche le plus vite sur les traces de son frère aîné, l'O. I. T. Déjà, dans les Conférences des Communications et du Transit, la représentation des Etats, de plus en plus technicisée, s'entoure de la compétence des organisations privées du Commerce, de l'exportation, des transports. On sait le rôle particulièrement

utile, bien qu'officieux, qu'a joué dans ce domaine une organisation internationale privée, mais puissante, la Chambre de Commerce internationale de Paris; comment son concours a été, non seulement accepté, mais sollicité dans diverses occasions et quelles initiatives elle a prises lors de l'élaboration, notamment, du projet de convention relatif à l'arbitrage commercial dont l'Assemblée de la Société des Nations a recommandé à ses membres l'acceptation.

Comment ne prévoirait-on pas également, tôt ou tard, une représentation directe des intéressés dans la future organisation internationale des relations intellectuelles?

Enfin, s'il nous est permis d'anticiper sur les résultats de la très prochaine Conférence générale économique, parmi les aboutissements pratiques que l'opinion attend de ses délibérations se trouve au premier chef la création d'une organisation permanente appelée à étudier, au jour le jour, dans leur complexité et leur profondeur, ces problèmes innombrables de la vie économique internationale dont la Conférence, malgré toute sa bonne volonté et sa compétence ne peut évidemment retenir qu'un certain nombre et sans doute résoudre définitivement aucun? Or, cet organisme permanent dont seule la création peut rassurer l'opinion publique sur les possibilités d'avenir, devra nécessairement affecter une forme analogue à celle de ses devanciers. Il devra, en tout cas, si l'on veut qu'il réponde à ses buts et aux aspirations des peuples, être

représentatif des différentes forces sociales qui, dans chaque Nation, contribuent au développement de la production, notamment des travailleurs salariés et des consommateurs la capacité des marchés. Déjà, la Conférence dans sa composition a reflété cette tendance. L'Organisation internationale économique, de même, et pour les mêmes raisons que les Conseils économiques de tous genres qui apparaissent aujourd'hui dans les diverses Nations, n'aurait plus de raison d'être si elle ne cherchait à incarner les intérêts de l'opinion publique des différentes couches sociales internationales qui attendent d'elle l'organisation de la prospérité économique, c'est-à-dire, au fond, la paix essentielle (1).

Voilà dans quel sens, à notre avis, s'oriente l'activité de la Société des Nations vers le véritable internationalisme et vers le dégagement progressif d'une « démocratie » internationale. Cette évolution se fait sur le domaine économique et professionnel avant de se faire sur le domaine politique, parce qu'il apparaît de plus en plus que les « catégories » politiques ne sont que les formes de

---

(1) V. notre projet d'une Organisation Economique permanente, proposé aux délibérations de la Commission économique de la Fédération internationale des Associations pour la S.D.N. Bruxelles, mars 1927.

Depuis lors la Conférence Economique s'est achevée et n'a donné qu'une solution timide et insuffisante encore aux desiderata ci-dessus exprimés. Elle s'est contentée en effet de renvoyer au Conseil de la S. D. N. et au Comité économique les décisions à prendre au sujet de ses restrictions, « sans présenter aucune suggestion quant à une organisation définitive. »

Mais c'est une pierre d'attente et nous ne doutons pas du sens de l'évolution (mai 1927).

la lutte pour le pouvoir, et que la question de la conquête du pouvoir, si elle se pose actuellement dans la S. D. N., ne s'y pose qu'entre les Etats et non entre individus. Encore le progrès doit-il consister à ce qu'elle ne s'y pose pas. Ce serait en tout cas un anachronisme que de vouloir transporter dans la S. D. N. les formules de la démocratie politique interne. Il se peut que ce besoin naisse plus tard et que les peuples se fondent en un seul, mais il est inutile de se préoccuper actuellement d'une semblable éventualité.

Il se peut également que l'organisation de la Société internationale ait déjà dépassé le stade du parlementarisme et soit à la recherche d'une autre formule plus scientifique ou plus adéquate à sa nature. De toute façon, répétons-le, ce qui domine en elle, à l'heure actuelle, c'est la présence des Etats et le phénomène du fédéralisme. Nul, plus que nous, n'est convaincu de tout ce qu'il y a de mystique et même mythique dans le phénomène de l'Etat. Mais une chose à laquelle les peuples croient unanimement est une chose qui est. La mythologie fut une réalité vivante tant que les hommes ont vu, de leurs yeux vu, les dryades des bois et les nymphes des fontaines. Il convient donc de ne pas se laisser aller aux anticipations et de compter avant tout avec ce Dieu Pan de la forêt diplomatique, qu'est aujourd'hui l'Etat moderne.

L'élection du Conseil et les « Grandes Puissances ». — Dans l'impossibilité d'éliminer les Etats pour les remplacer par la démo-

cratie mondiale, les démocrates internationaux aspirent tout au moins à réaliser l'égalité des Etats, petits et grands.

Nouvelle chimère, à notre avis, et renouvelée de la trilogie révolutionnaire. Dans aucune société il ne peut y avoir entre individus ou collectivités d'égalité matérielle ou d'égalité de puissance mais seulement une *égalité de droit,* laquelle n'est réalisable que lorsque les forces sociales ont été précisément mises à leurs rangs de puissance respectifs et que le respect de la loi a été assuré par la différenciation des gouvernants et des gouvernés.

Dans notre domaine l'égalitarisme se traduit par l'opposition au principe de la permanence dans le Conseil. Il voudrait que tous les membres du Conseil fussent élus par l'Assemblée et que l'on eût profité du règlement de septembre pour introduire cette réforme capitale. Pieux et ancien désir, aussi vieux que le Pacte même.

Nous n'en sommes pas partisan.

Non pas, cela va de soi, parce que ce serait le renversement du système adopté en 1919. Ce système de la « pentarchie » fut dicté par des raisons d'ordre politique: le désir des Puissances victorieuses de maintenir l'ordre de choses établi par elles, et de le dominer. Mais il répond aussi à une réalité. Il constitue, comme on l'a dit, une aristocratie de Grandes Puissances, mais cette aristocratie de Grandes Puissances semble, dans l'état actuel de l'Europe et du monde *un fait* contre

lequel il est peut-être inutile de s'insurger. On peut même se demander s'il ne constitue pas une nécessité durable.

Mais *le droit,* dira-t-on, et cette organisation juridique de la S. D. N. que vous donnez comme nécessaire? C'est précisément cette considération qui nous guide.

« Le Droit » doit être avant tout la traduction des faits sociaux et s'y adapter continûment, surtout lorsqu'il s'agit du droit public et constitutionnel. Dans une Constitution de société politique, quelle qu'elle soit, on peut n'être pas partisan de la représentation amorphe, exclusive et pseudo-égalitaire des individualités ou des sujets de droit. Le système est antiscientifique parce qu'il n'est pas vrai. Une société n'est pas un groupement indifférent d'individualités, de collectivités individualisées, mises sur le même pied quelle que soit leur valeur sociale. *A côté du nombre* il y a *le poids* et lorsqu'une Constitution ne tient pas compte de ce poids, elle est immédiatement faussée en pratique parce que les forces sociales les plus grandes font pencher de leur côté la balance et tendent à retrouver dans l'action le pouvoir qui leur échappe dans le Droit. *Et elles le retrouvent.* Seulement elles le retrouvent de façon subreptice et cachée, c'est-à-dire par des procédés extra ou anti-constitutionnels qui vont parfois jusqu'au coup d'Etat. Une bonne constitution organise les pouvoirs de représentation *proportionnellement,* autant du moins qu'il est possible, *aux valeurs sociales représentées.*

C'est pourquoi il est nécessaire, surtout dans un organisme social encore jeune et fragile, comme la S. D. N., de donner aux grandes forces sociales qui sont ici les Grandes Puissances, un rôle proportionnel à leur pouvoir de fait. D'une part, *elles y ont droit,* car elles représentent des masses sociales numériquement très considérables, soit par leur population métropolitaine, soit par leur domination extra-métropolitaine; car elles incarnent leurs richesses, leur activité internationale, leur degré de culture. Que si on ne leur donne point juridiquement cette place prépondérante, elles la prendront, ou plutôt ne se la laisseront pas enlever, *car elles l'ont,* et disposeront toujours non seulement d'une force propre mais de celle de la clientèle qu'elles entraînent dans leur orbite. *Car on a besoin d'elles.*

On ne saurait en effet oublier que lorsqu'il s'agira de maintenir la Société contre des attaques extérieures toujours possibles, et lorsqu'il faudra faire appel à des sanctions, non pas nécessairement militaires, mais économiques ou financières, c'est à ces grandes Puissances que l'on aura fatalement recours et c'est d'elles seules que dépendra finalement le salut. Il peut donc être utile et bon de laisser à l'Assemblée le contrôle, mais il est non moins indispensable de laisser au Conseil une possibilité d'activité autonome en y consacrant la prépondérance des Grandes Puissances.

Parmi les partisans du principe théorique

de *l'égalité,* il en est qui reconnaissent cette nécessité d'un statut privilégié de fait des grandes Puissances, mais ils affirment que si l'on met leurs sièges à l'élection, elles seront toujours réélues. Ils invoquent l'exemple de la Suisse où, pratiquement, les trois grands cantons de Vaud, Berne et Zurich ont toujours un représentant au Conseil fédéral, sans que cela soit prescrit par la Constitution. Cela renforce notre thèse, car s'il est aussi inévitable de laisser d'une façon permanente des sièges aux Grandes Puissances, pourquoi ne pas consacrer juridiquement ce que les faits commandent? Nous le répétons, le droit constitutionnel doit être la traduction des réalités sociales.

Un autre motif s'oppose encore, au moins actuellement, à l'élection de tout le Conseil.

Contrairement à ce qui se passe pour la Cour de Justice internationale, dont le statut s'efforce de rompre tout lien de sujétion entre les juges et leurs gouvernements respectifs pour assurer aux magistrats internationaux l'indépendance, il est impossible de songer à « dénationaliser » les membres du Conseil. Sans doute, le Pacte leur crée une compétence et des devoirs « internationaux » (1), mais ils restent avant tout des diplomates et des hommes politiques nationaux, d'autant plus qu'ils exercent dans leurs pays respectifs de hautes fonctions gouvernementales ou diplomatiques. On comprendrait

(1) V. ci-dessus, p. 118, et la note.

l'élection, elle aurait vraiment une signification démocratique, si l'Assemblée élisait des « fonctionnaires internationaux ». Mais elle élit des « Etats », et aucun Grand Etat ne pourrait accepter l'éventualité d'être exclu du Conseil. C'est alors que la Société courrait vraiment un danger de mort.

Enfin, si comme nous le croyons, il convient de laisser s'opérer au sein de la S. D. N. une naturelle différenciation des fonctions, et de dégager non pas sans doute un Gouvernement international, mais un corps exécutif, il tombe sous le sens que les Grandes Puissances ne pourront jamais en être exclues. C'est d'ailleurs pour cela que ce « Directoire » ne doit pas être trop nombreux et qu'à notre sens la réforme de 1926 engage déjà trop l'avenir.

La vraie solution: le contrôle. — Posons nettement le problème avec ses données réelles.

Dans la Société des Nations, telle qu'elle se comporte actuellement, telle qu'elle subsistera longtemps encore, que signifie « plus de démocratie »? Cela signifie uniquement *plus de contrôle*, plus de contrôle de l'opinion publique universelle.

Pour réaliser cet idéal restreint, mais pratique, où faire porter l'effort? Sur le Conseil? Non pas. *Sur l'Assemblée.*

En ce qui concerne le Conseil, dont le rôle est d'action, l'intérêt public, — en l'espèce l'intérêt de l'humanité, — consiste à ne pas lui marchander les moyens d'agir rapidement et vigoureusement. Il doit être fort et

restreint. Il doit se spécialiser dans son rôle exécutif. Quel qu'il soit il agira bien s'il peut agir, mais il faut que son action jamais entravée, soit *contrôlée* après coup.

Pour que ce contrôle s'exerce, la première condition, c'est qu'il existe une différenciation marquée entre lui et l'autre organe de la S. D. N. : l'Assemblée. Les Organismes sociaux qui se confondent s'entravent et s'annihilent.

Différenciation, d'abord, quant à l'origine: les grandes Puissances d'un côté; tous les Etats de l'autre. Différenciation quant à la composition: des hommes d'Etat particulièrement représentatifs au Conseil; des délégués des Parlements en aussi grand nombre que possible à l'Assemblée.

Il faut en second lieu que les fonctions des deux organes se spécialisent pour que les responsabilités se délimitent; que l'on précise le *modus vivendi* trop diplomatique, trop habile, d'une habileté trop visible, élaboré dès la première session de l'Assemblée sous l'influence du Conseil; que l'Assemblée affirme ses droits en matière de contrôle, comme elle l'a fait en matière budgétaire; qu'elle exige, comme c'était la pratique originaire, un rapport *séparé* de l'activité du Conseil et un autre de l'activité du Secrétariat, afin de ne pas noyer délibérément l'action pseudo-gouvernementale dans la forêt des préoccupations administratives, pour ne pas dire bureaucratiques; qu'elle discute réellement le rapport au lieu d'employer l'éloquence intarissable

de chacun de ses membres à faire l'apologie de leur politique respective en fonction plus ou moins directe de l'activité de Genève; qu'elle exige la présence à cette discussion de membres délégués du Conseil, au lieu de la laisser se dérouler devant des sièges vides; qu'elle s'adresse à des hommes et non à des fantômes; qu'elle réclame des réponses: elle les obtiendra, si elle insiste, sans qu'il lui soit besoin de chercher à transformer une responsabilité purement morale, mais suffisante, en une responsabilité ministérielle qui serait aussi vaine qu'anti-juridique; enfin, qu'elle établisse *la permanence ou la quasi permanence de ses Commissions* dans l'intervalle des sessions, non seulement pour affirmer son contrôle sur le Conseil, mais pour garder le contact avec le Secrétariat et pour ne pas être chaque année le grand corps invertébré et sans yeux qui a d'abord besoin de béquilles et ensuite, constamment, de guides.

Tout cela n'implique aucune revision du Pacte, mais seulement du règlement de l'Assemblée. Seulement, cela exige bien plus qu'une retouche des textes: *une réforme morale.*

Sont-ils une demi-douzaine, les Gouvernements dont les délégués osent vraiment discuter le rapport, lire entre ses lignes, ramener ses formules diplomatiques à la clarté du langage commun, réclamer des explications, combler les vides, se dégager de la clientèle, cesser de peser l'éventualité de re-

présailles problématiques? S'il en est encore qui osent parler, combien en est-il qui osent voter? Les velléités d'indépendance de l'Assemblée ne se traduisent le plus souvent que dans la véhémence des conciliabules. Les tempêtes menaçantes accouchent d'une goutte d'eau et les coalitions d'une voix.

Seulement, si l'on serre la réalité de plus près, on s'aperçoit que critiquer la mentalité de l'Assemblée, est quelque chose d'un peu vain. L'Assemblée a de moins en moins de personnalité. Sa mentalité est composée de celles des différents Gouvernements dont les délégués la constituent. L'Assemblée sera véritablement un organe démocratique lorsque tous les Etats obéiront eux-mêmes au principe démocratique; les peuples contrôleront la S.D. N. dans la mesure où ils contrôleront leurs propres Gouvernements. C'est bien cela que Wilson et les rédacteurs de Crillon avaient en vue lorsqu'ils mettaient comme condition à l'entrée d'un Etat ou d'un Dominion dans la Société, qu'ils « se gouvernent librement ». Combien de membres de la S.D.N., à l'heure actuelle, qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus cette condition? Les uns sont courbés sous une dictature, les autres liés par un protectorat. Si l'on appliquait rigoureusement l'article 1er du Pacte, l'effectif de la S. D. N. diminuerait d'un tiers. L'Assemblée, dans ses premières sessions, manifestait plus d'indépendance et semblait désireuse de plus d'autonomie. Ne serait-ce pas tout simplement que la démocratie, depuis 1920, est presque par-

tout en recul dans les différentes Nations? (1).

S'il nous est loisible d'exprimer toute notre pensée, nous ajouterons qu'une démocratie internationale *organisée* exigerait que non seulement tous les États, mais toutes les collectivités ayant une individualité reconnue par le droit des gens, fussent représentées à la S. D. N., mais non pas d'une façon identique et sur le même pied constitutionnel.

Toutes les collectivités : c'est-à-dire aussi bien les collectivités soumises à un protectorat de droit ou de fait, les collectivités sous mandat, toutes celles en un mot, dont les intérêts ne se confondent pas avec celles d'un Etat membre. Toutes les collectivités: c'est-à-dire aussi celles dont le fondement n'est pas politique, dont la base n'est pas territoriale, qui naissent d'une solidarité autre que l'étatique, d'une solidarité économique, morale, religieuse, culturelle, et qui n'en sont pas moins des forces sociales internationales: telles les églises, les grandes associations scientifiques,

---

(1) C'est ainsi, par exemple, que la diplomatie ouverte qui, elle aussi, était en 1919 considérée comme un des axiomes de la politique nouvelle, ne saurait être considérée comme ayant fait beaucoup de progrès depuis 1919. L'on comptait pour l'instaurer dans les mœurs sur l'obligation d'enregistrement des Traités. Mais à quoi sert l'enregistrement si le Secrétariat ne peut le refuser même quand les Traités sont contraires aux obligations du Pacte? Il faudrait que le Conseil, ou tout membre de la Société, eût le droit de discuter la conformité d'un traité avec les stipulations du Pacte, de la contester devant la Cour de Justice internationale, ou bien que l'Assemblée put être saisie du litige si l'on préfère instituer un recours politique et moral au lieu d'un recours juridictionnel. Ainsi, la Société des Nations servirait d'adjuvant aux peuples pour contrôler l'activité internationale de leurs Gouvernements et hâterait par là même, en préparant la leur, sa propre « démocratisation ».

les internationales de la production, du travail, du commerce.

Mais cela n'implique pas que toutes les collectivités étatiques ou autres doivent avoir dans la S. D. N. même compétence et mêmes fonctions. La différenciation qui résulte de la présence ou de la non-présence au Conseil, de la permanence ou de la non-permanence, est à retenir, mais on peut concevoir d'autres modes de différenciation: la possession de la voix consultative ou délibérative; le vote dans certaines questions et non dans d'autres; la décentralisation ou le régionalisme (2), etc.... L'important est de donner à toutes les forces et à tous les intérêts la possibilité de s'exprimer, à une véritable opinion mondiale la faculté de se dégager, — en vue du contrôle. Telle serait, à notre sens, le véritable progrès de la démocratie organisée. Mais revenons sur terre.

Le Règlement de Septembre 1926 *est-il démocratique?* — Il nous reste à nous demander si le règlement des élections au Conseil peut avoir une influence dans l'ordre d'idées où nous nous plaçons, c'est-à-dire s'il est de nature à modifier dans un sens favorable au contrôle les rapports du Conseil et de l'Assemblée.

Nous craignons, malheureusement, que ce soit plutôt le contraire.

A première vue, on peut être tenté d'admettre qu'il est de nature à développer l'in-

(2) V. ci-dessous, Chap. III.

fluence de l'Assemblée sur le Conseil, puisque d'une part l'Assemblée chargée d'élire les neuf membres non permanents pénètre par là même plus largement dans le Conseil et puisque d'autre part elle peut, à tout moment, par le renouvellement intégral des non permanents, peser sur la politique du Conseil.

A bien y réfléchir, pourtant, ces déductions sont problématiques. Tout d'abord, l'Assemblée usera-t-elle de cette dernière faculté, la plus importante: le renouvellement en bloc des non permanents? L'éventualité suppose une sorte de crise qu'elle craindra peut-être d'aggraver et une sorte de petit coup d'Etat auquel il faudrait, pour qu'elle se hasarde, qu'elle ait auparavant effectué cette évolution d'ordre moral, cette récupération d'énergie et d'audace, dont elle semble de plus en plus incapable.

Quant à la pénétration du Conseil, on peut se demander si elle aura pour résultat une endosmose du Conseil par l'Assemblée ou de l'Assemblée par le Conseil; si elle permettra à l'Assemblée d'effectuer un contrôle ou au Conseil de pousser plus à fond la politique des clientèles. Dans l'état actuel des choses, c'est la seconde branche de l'alternative qui peut sembler le plus probable.

Les syndicalistes convaincus ont coutume de faire fond beaucoup plus sur une minorité active et résolue que sur le poids des masses. On peut penser que le plus clair résultat de la réforme du Conseil sera d'y déterminer une sorte de concentration, c'est-à-dire d'y créer

plus ou moins ostensiblement, un occulte Comité du Conseil qui exclura non seulement ceux de ses membres qui représentent de trop petites Puissances, mais ceux qui, en représentant des moyennes, avaient auparavant toujours voix au chapitre. Ainsi, l'élargissement, au lieu de faire participer plus d'Etats aux décisions effectives, ferait du droit de décision l'apanage d'un groupe de plus en plus restreint et sublimerait le procédé aristocratique au lieu de le diluer.

Il ne s'agit pas ici d'une supposition. Lors des dernières sessions du Conseil, par exemple quand il s'est agi de mettre fin en Allemagne aux Commissions de contrôle interalliées et de leur substituer le mécanisme d'investigation de la S.D.N., toute la presse, même la moins avertie, a remarqué que les décisions avaient été prises en privé par quelques Puissances, les plus directement intéressées, et communiquées ensuite aux autres Puissances intéressées, puis en dernier lieu au Conseil, on pourait presque dire à fins d'enregistrement.

Ce n'est là qu'un exemple entre autres. Le résultat était fatal dès lors que l'équilibre était détruit entre les grandes puissances, portées à se concerter entre elles, et le groupe des non-permanents, d'autant plus incapable de faire réellement contrepoids qu'il s'émiettait en se multipliant. Il y a malheureusement tout lieu de craindre que cette pratique se développe. L' « archie » ne tend nullement à disparaître, mais plutôt à s'affirmer, sans hypocrisie.

L'élargissement du Conseil au lieu d'une mesure de démocratisation, peut fort bien devenir un procédé dictatorial à double détente qui permettrait à trois ou quatre Etats d'imposer leur volonté d'abord à leurs collègues du Conseil, puis, par ceux-ci, à l'Assemblée.

Certains événements récents pourraient même faire redouter quelque chose de plus grave.

Il se peut que par une pente glissante, et sans plan préconçu, les grandes puissances en viennent à régler entre elles, directement, sans même utiliser le paravant du Conseil, ou le chemin de Genève désormais considéré comme un détour, les affaires d'ordre politique les plus nettement ressortissantes à la compétence de la S. D. N. Nous avons déjà fait allusion au différend italo-serbe relatif à l'Albanie (1). Il est typique. Pour ne pas contrarier les convenances ou les répugnances de l'une d'elles, les grandes puissances en sont revenues à la diplomatie traditionnelle, aux pratiques incertaines, lentes, inefficaces, dangereuses, parce que secrètes, des chancelleries, aux négociations directes. Il se peut que le procédé fût opportun : nous manquons d'éléments pour en juger. Au point de vue de la S. D. N. le précédent est, en tout cas, déplorable. Il a porté atteinte dans l'esprit public au prestige de Genève. Il est malheureusement de nature à faire école et, par suite, à ébranler l'institution. On reprochait déjà aux locar-

(2) V. ci-dessus, p. 116.

nistes de faire rentrer la S. D. N. dans le cadre de Locarno. On pourra reprocher aux grandes puissances du Conseil *de déterminer au gré de leurs préférences occasionnelles la compétence de la S. D. N.*

Le plus inquiétant, à notre sens, n'est pas que la France et l'Angleterre, d'accord avec l'Italie, n'aient pas jugé bon de saisir le Conseil, c'est qu'elles aient, par leur attitude déterminé d'autres puissances à ne pas le saisir; qu'il ne se soit trouvé ni un membre du Conseil, ni un membre de l'Assemblée, pour user d'une faculté qui, aux termes de l'article 11 du Pacte, appartient à tout Etat membre de la S. D. N.; que les plus intéressés eux-mêmes se soient abstenus.

La « discipline » que nous redoutons serait-elle dont déjà plus effective que nous le croyons?

Un dernier péril. — En tout cas, il reste une dernière critique, et celle-ci moins discutable que toute autre, à présenter au système de l'élargissement du Conseil: c'est qu'il compromet cette différenciation entre les organes sociaux qui est la condition même des progrès des sociétés.

Il aboutit, en effet, à faire entrer dans le Conseil tout ce qui compte dans l'Assemblée. Déjà l'on a eu quelque peine, lors des élections de 1926, à fournir de leurs titulaires les quatorze sièges nouveaux et nous avons vu que la difficulté fut telle que l'on songea un instant à l'abandon de la réfome (1). On trou-

(1) V. ci-dessus, p. 74.

vera toujours difficilement quatorze Etats dont l'importance soit telle que leur place dans un Conseil *mondial* soit réellement marquée (1). Mais l'aspect le plus grave de la réforme, c'est qu'en vidant ainsi périodiquement l'Assemblée de sa substance politique, en inféodant successivement tous les Etats de quelque importance à la politique du Conseil, on affaiblira définitivement toute possibilité de résistance dans l'Assemblée, toute faculté critique, toute velléité de contrôle. On aura, en réalité, deux Assemblées à peine moins importantes ou plus importantes l'une que l'autre, siégeant alternativement ou concurremment, mais revenues à une sorte d'unité profonde.

Cela encore est en contradiction complète avec la conception originaire du Pacte qui prévoyait, pour le Conseil et l'Assemblée, des attributions et une mentalité différentes et qui se servait de cette différenciation pour obtenir des résultats harmonieux. Nous n'en citerons d'autre exemple, parmi plusieurs, que le procédé d'élection des membres de la Cour permanente de Justice dont l'ingéniosité, basée sur la différence de mentalité de l'Assemblée ou du Conseil, a *seule* permis de donner une solution au problème considéré longtemps comme insoluble, de la création d'une Cour de Justice Internationale composée d'un petit nombre de membres. La confusion de l'Assemblée et du Conseil, déjà

(1) Nous disons *mondial*, parce que la décentralisation de la S. D. N. pourrait remédier à cet inconvénient. V. chap. suivant.

menaçante, serait, si elle s'accentuait, une cause de morbidité extrêmement inquiétante pour l'avenir de la Société des Nations.

Mais, fidèles à notre méthode de mettre aussitôt le pour en face du contre, demandons-nous si, à côté de cette menace le règlement de septembre ne contient pas l'andidote d'une promesse. Nous la chercherons dans l'amorce qu'il présente d'une décentralisation ou d'un régionalisme international. Depuis le début, en effet, nous avons vu que la réforme du Conseil avait soulevé le problème de la répartition continentale de ses sièges et que le premier effet du règlement voté avait été d'en attribuer trois à l'Amérique latine et deux à l'Asie. Décentralisation, régionalisme, continentalisme, n'y a-t-il pas sous ces vocables différents, un même principe, une même tendance, et qui seraient de nature à remédier dans certains cas aux inconvénients éventuels de la réforme et peut-être même à donner à la Société des Nations de nouveaux moyens d'action plus précis et plus effectifs?

CHAPITRE III

DÉCENTRALISATION ET RÉGIONALISME INTERNATIONAUX

Régionalisme ou décentralisation? — Ce problème se présente sous des aspects très différents et nous n'avons pas d'autre ambition que d'en préciser ici les teremes en en montrant l'importance.

Mais d'abord il faut s'entendre sur une question de terminologie. S'il est vrai qu'une science soit une langue bien faite, il ne l'est pas moins que la précision des expressions est à la base de toute discussion et que, bien souvent, c'est faute de s'entendre sur le sens des mots que l'on reste en désaccord sur le fond des choses.

Lorsque, dès le début, on emploie ici les mots de « régionalisme » ou de « continentalisme » on fausse la discussion parce qu'on donne comme étant *la solution* du problème ce qui n'est qu'une de ses solutions et la plus extrême; ensuite, parce qu'on effraie, et non sans cause, les partisans de l'unité de la S. D. N.

Comment, dira-t-on, envisager de gaieté de cœur le sectionnement de la Société des Nations en un certain nombre de groupements géographiques qui constitueraient de puissantes entités reliées entre elles par des liens

nécessairement fort ténus et appelées fatalement à entrer en lutte les unes contre les autres? Alors que déjà la S. D. N. rencontre de si grands obstacles à son développement et à son contrôle, dans l'existence de grands Etats dont elle est obligée d'emprunter la force sans jamais avoir l'espérance de la dominer, n'est-ce pas une aberration de songer à la création de mastodontes politiques dont rien ne pourra limiter la puissance de fait?

Bien plus, ajoute-t-on, la véritable pensée des fondateurs de la S. D. N., n'a-t-elle pas été de parer à ce danger ? A l'issue de la guerre, surtout si cette guerre s'était terminée par une paix blanche, on aurait pu voir se perpétuer les phénomènes de fédéralisme très poussé qui s'étaient réalisés dans les deux camps, chez les Alliés comme chez les Puissances centrales, par la centralisation sous des directions communes, de toutes les ressources des Etats: militaires, économiques, financières; transports, ravitaillement, communications, etc... On aurait pu alors voir se constituer une Europe occidentale, une Europe centrale, une Europe orientale, pour s'en tenir au vieux Continent, peut-être même de plus grandes tranches d'humanité, à forme superétatique, entre lesquelles la politique de l'équilibre elle-même fût devenue impossible en raison de leur nombre restreint. C'est à ce danger que la S. D. N. a remédié en fondant son universalité sur l'individualisme politique de chacun de ses membres. Il importe de combattre et non pas de favoriser

un mouvement qui, s'il existe, ne peut qu'engendrer des conflits plus destructeurs et plus généralisés encore que celui d'où nous sortons.

Telle est dans toute sa force l'objection des unitaires. Elle serait irréfutable si vraiment il s'agissait de séparatisme et de sectionnement territorial. Mais ce n'est pas nécessairement sous cette forme simpliste et extrême que la question se pose.

Remarquons d'abord que la solution « continentale » est certainement la moins précise et la moins recommandable. Il n'y a ni une Europe, ni une Asie, ni une Amérique, mais plusieurs. La Russie fait-elle partie de l'Europe? N'y a-t-il pas une Amérique Latine à côté de l'Amérique Anglo-saxonne, et même une Amérique Centrale? La notion de continent est donc fort approximative, disons-le une fois pour toutes, et n'envisageons désormais le problème régionaliste que sous cette réserve, car il s'agit ici de traduire des réalités et non des idéologies.

Le problème se pose dans la Société internationale exactement de la même façon que celui de la décentralisation dans une société étatique.

Or, la décentralisation se conçoit de deux façons : géographiquement et techniquement; globalement ou par services. L'Etat peut en créant des subdivisions administratives, ou bien leur donner en bloc compétence pour exercer tout ou partie de ses attributions; ou bien organiser les services publics séparément sur l'ensemble du territoire, en uti-

lisant pour chacun le concours d'autorités locales différentes. Les deux modes de décentralisation peuvent d'ailleurs se superposer et s'entrecroiser. La première peut aller jusqu'au régionalisme, jusqu'au fédéralisme; la deuxième maintient au contraire beaucoup plus aisément la tutelle et le contrôle des autorités centrales.

Dans le domaine international, on peut également concevoir pour la Société des Nations un double procédé de décentralisation. Ou bien dans l'exercice d'une de ses tâches déterminées, elle se bornera à emprunter le concours de ceux des Etats membres qui se trouveront plus directement intéressés à son accomplissement, ou plus aptes à l'assurer localement. Ou bien la Société des Nations délèguera à un groupe d'Etats une compétence générale pour exercer tout ou partie de ses attributions, sauf à conserver son contrôle sur l'usage qui peut être fait de cette délégation. Dans les deux cas la contiguité géographique pourra être une cause déterminante de la décentralisation, mais ce n'en sera jamais la condition nécessaire.

Dans quels cas y aura-t-il lieu de recourir à l'un ou l'autre de ces procédés, dont le second est évidemment beaucoup moins inoffensif que le premier? Dans quel cas, une simple décentralisation par services, dans quels cas du régionalisme? C'est évidemment une question d'opportunité et de politique qui variera incessamment.

Le problème est, on le voit, beaucoup moins simple qu'il ne le semble au premier abord et demande à être étudié d'une façon concrète.

Voyons d'abord comment il s'est introduit, sous le vocable un peu différent d' « ententes régionales ».

L'article XXI du Pacte. La doctrine de Monroë. — Le problème des ententes régionales s'est posé devant la Société des Nations dès l'élaboration du Pacte puisque dans la seconde rédaction de celui-ci on trouve un article ainsi conçu: « Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales comme la doctrine de Monroë qui assurent le maintien de la paix ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. »

Bien qu'il réunisse deux choses très différentes et en apparence hétéroclites, les traités d'arbitrage et la doctrine de Monroë, cet arcle XXI vise, en effet, les deux formes extrêmes de décentralisation internationale : la plus bénigne et la plus redoutable.

La plus redoutable, c'est-à-dire le continentalisme.

La Doctrine de Monroë est-elle une entente et une entente continentale? Cela dépend de la façon don on l'interprète. Dans son interprétation historique, ce n'est qu'un ensemble de principes politiques adoptés comme ligne de conduite par les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Son évolution a, en fait, dans bien des cas, abouti à une pratique d'intervention

et d'hégémonie. Mais pour l'ensemble des autres Etats américains, elle a été comprise, au contraire, comme une principe de sauvegarde analogue à ce qu'est l'article X du Pacte pour l'ensemble des membres de la S. D. N. Elle les garantit contre les agressions des Etats non américains aussi bien en ce qui concerne leur intégrité territoriale que leur indépendance gouvernementale. C'est en ce sens seulement qu'elle peut être qualifiée d'entente *implicite*, de tous les Etats des deux Continents américains pour repousser une intervention extérieure dans les affaires américaines.

Mais cette entente régionale est-elle compatible avec toutes les dispositions du Pacte comme l'affirme l'art. XXI? C'est moins sûr. Si l'on considère la Doctrine de Monroë comme un cas d'application de l'article X, visant les rapports des Etats européens et américains, il y a compatibilité. Si l'on veut dire, au contraire, qu'en aucun cas les Etats européens, membres de la S. D. N., n'auront à se préoccuper de ce qui peut intervenir en Amérique, et en particulier d'une agression d'un Etat américain contre un autre Etat américain, il y a incompatibilité. Le Pacte, en effet, fait un devoir d'intervention à tous ses membres non pas seulement dans le cas de l'article X, mais dans le cas de l'article XVI qui garantit lui-même les articles XII et suivants. Dans ce cas il s'agit d'action collective et qui ne saurait s'arrêter devant les interdictions

« régionalistes » de la doctrine de Monroë interprétée dans un sens absolu.

Or, il est malheureusement à craindre que ce soit dans ce sens que la réserve américaine ait été introduite dans le Pacte. Elle n'a pas été mieux définie en 1899 et en 1907 lorsque les Etats-Unis la firent insérer dans les conventions de La Haye sur les modes de solution pacifique des conflits internationaux, mais on peut mieux la comprendre si l'on songe à l'origine de l'article XXI, et si on le rapproche d'un autre amendement américain au Pacte, le paragraphe 8 de l'art. XV.

L'origine et le sens de l'article XXI. — C'est un des « grands amendements » rapportés par M. Wilson du voyage en Amérique, effectué entre la première et la seconde rédaction du Pacte et accepté par la Commission de Crillon dans l'espoir, d'ailleurs chimérique, de vaincre les résistances du Sénat et d'assurer la ratification. Ce sont les plus chauds partisans de la S.D.N., et les amis personnels du Président Wilson qui insistèrent auprès de lui pour obtenir l'insertion de ces réserves dont la portée précise restait énigmatique, mais qui devaient sauver le Pacte et le Traité (1). L'autre grand amendement, l'introduction du paragraphe 8 dans l'article XV du Pacte, avait une portée tout à fait analogue. L'article XV, paragraphe 8, exclut de la compétence de la Société les « affaires domestiques » comme la Doctrine de Monroë en exclut les affaires américaines.

(1) V. notre article déjà cité, dans Munch, *op. cit.*

Dans un cas comme dans l'autre, les Etats-Unis en ratifiant le Pacte, auraient gardé la possibilité de soulever l'exception d'incompétence toutes les fois qu'ils l'auraient jugé bon.

Cette interprétation est confirmée, croyons-nous, par l'attitude du Gouvernement de Washington en ce qui concerne ses velléités d'accession à la Cour de Justice internationale. Les réserves dont il eût entouré cette accession, en particulier la réserve 5, relative aux avis consultatifs, aboutissaient en réalité à demander pour les Etats-Unis un droit de veto à l'intervention de la Cour toutes les fois que cette intervention leur paraîtrait de nature à réagir sur leur politique. Les Etats-Unis n'ont jamais consenti à envisager leur participation à la S. D. N. qu'à la condition de garder une souveraineté absolue. Cette conception paraît évidemment incompatible non seulement avec l'esprit *du* Pacte, mais avec l'existence *d'un* Pacte.

N'y a-t-il pourtant aucun moyen de concilier la réserve relative à la Doctrine de Monroë avec les dispositions du Pacte? Il n'en est qu'un, à notre avis, et ce serait précisément le régionalisme.

On peut admettre que, dans les affaires d'ordre américain, en tant qu'elles demeurent spécifiquement américaines, la Société des Nations organise un règlement américain, par des moyens américains. Mais c'est à condition que la Société des Nations, dans l'exercice de sa compétence générale, définisse ce qu'il faut entendre par « affaires américaines » et conserve le droit de revendiquer

le règlement de celles qui cesseraient d'être américaines pour mettre en jeu des intérêts universels. Ainsi nous apparaît, dans toute sa crudité et dans tout son réalisme, le problème du régionalisme et même du continentalisme proprement dits. Est-il besoin de rappeler qu'il est à la base de la plupart des difficultés ou des échecs que l'on a rencontrés à Genève, soit en matière de contrôle de la fabrication des armes, soit en ce qui concerne le protocole de sécurité, le désarmement, etc.?

L'arbitrage et la décentralisation. — La question de la décentralisation point, elle, avec infiniment plus de timidité, dans l'allusion de l'art. XXI relative aux traités d'arbitrage.

On sait que l'arbitrage avait peu préoccupé les auteurs responsables du Pacte qui, en leur qualité d'hommes politiques, considéraient sans doute les solutions diplomatiques comme infiniment plus efficaces pour le maintien de la paix que les solutions juridiques. A Crillon, tout le monde n'était pas de cet avis et personne, en tout cas, ne voyait d'objection à ce que les Etats, membres de la S. D. N. s'engageassent librement dans des stipulations d'arbitrage obligatoire. On se refusait seulement, et avec raison, puisque l'on voulait aboutir, à remettre en chantier les interminables discussions juridiques qui avaient occupé pendant de longues semaines les deux Conférences de la Paix, à La Haye.

Les stipulations d'arbitrage obligatoire soulèvent indirectement le problème de la décen-

tralisation, lorsqu'on les suppose assez poussées pour constituer dans un groupe d'Etats un système cohérent de solution des différents. On songe ici entre autres aux conventions générales élaborées par les organismes techniques de la S. D. N., et qui comportent une organisation de la conciliation et de la juridiction en vue de leur interprétation, et au Statut de la Cour de Justice internationale qui, n'ayant pu établir la compétence obligatoire de la Cour pour les litiges d'ordre juridique énumérés à l'art. XIII du Pacte et à l'art. 36 du statut, a imaginé, dans le paragraphe 2 de cet article 36, la procédure souple et ingénieuse que l'on connaît (1) pour permettre à certains Etats d'établir entre eux cette juridiction obligatoire dans tout le domaine juridique ou pour certains ordres de différends. Il y a là en effet une certaine forme d'ententes, non pas régionales, mais « particulières » et « restreintes ». Ici, la situation géographique des Etats membres de la S. D. N. n'intervient évidemment que de façon tout à fait exceptionnelle ou secondaire.

Il reste donc qu'en prévoyant des ententes particulières pour l'arbitrage, l'article XXI ne faisait guère que reprendre l'objection si crûment exposée à La Haye en 1907 par la délégation allemande aux partisans de la clause compromissoire générale. Qu'il soit impossible à un Etat d'accepter *in abstracto* l'obligation générale d'arbitrage, sans réserve; qu'il

(1) On sait que l'initiative en revient à l'éminent jurisconsulte brésilien M. Fernandez.

puisse au contraire y consentir, vis-à-vis de certains Etats déterminés, cela était en 1907 et reste en 1927 une évidence. Vouloir attendre que l'arbitrage obligatoire et universel soit mûr pour tous les Etats et en toutes matières, ce serait de gaîté de cœur en arrêter l'essor. Dans le domaine de la justice internationale lui-même, une certaine décentralisation paraît bien s'imposer.

La décentralisation et les organismes techniques. — On peut se demander si elle ne s'impose pas dans tous les domaines de l'activité internationale, c'est-à-dire, de l'activité de la S. D. N. On en a fait l'expérience spontanée au sein des organismes techniques qui, au contact de la vie journalière des peuples, ont dû serrer de près les réalités. Il a fallu prévoir dans les projets de convention élaborés par eux, ou même dans leurs statuts organiques, des dispositions spéciales à certains groupes d'Etats unis entre eux par une solidarité plus étroite ou par les particularités de leurs rapports mutuels.

Le phénomène s'est révélé, par exemple, en pleine lumière, dès la première conférence des communications et du transit, à Barcelone. On y a constaté qu'il était vain de chercher à édicter une même règlementation des fleuves internationaux, par exemple, ou des chemins de fer, en Europe ou en Amérique; qu'on ne pouvait dans une convention générale poser que des principes très larges, essentiels sans doute, comme ceux qui ont été posés en matière de transit, mais que leur

mise en œuvre effective, technique, exigeait toute une série de conventions particulières d'autant plus précises et détaillées que le groupe d'Etats participants se trouverait plus restreint. On en vient tout naturellement ainsi à concevoir un échelonnement, ou superposition de groupes d'Etats, ayant chacun leur règlementation particulière, c'est-à-dire une « décentralisation par matières » correspondant à des groupements internationaux commandés par la nature même des rapports géographiques ou techniques existant entre les Etats composant ces groupes.

Aussi le règlement d'organisation des communications et du transit prévoit-il la décentralisation et le régionalisme aussi bien en ce qui concerne la composition de la Commission consultative et technique que le fonctionnement des Conférences.

S'agit-il de la Commission consultative ? L'article 5 prévoit, à côté de membres désignés par les Gouvernements représentés d'une façon permanente au Conseil, des membres désignés par les Etats membres de l'Organisation (les plus généralement appelés à traiter des questions de Communication et de transit) et il ajoute : « Dans l'intérêt de la représentation à la Commission, *de certaines situations ou unités géographiques particulières,* ainsi qu'en vue de la meilleure utilisation possible des compétences *des diverses parties du monde, certains des représentants* à la Conférence pourront déclarer préalablement au choix et avec l'approbation de la Confé-

rence, que les membres de la Société qu'ils représentent proposent au choix de la Conférence l'un d'entre eux, à l'exclusion des autres. Dans ce cas, tout suffrage qui se porterait sur l'un quelconque des membres de la Société associés à une telle déclaration seront reportés sur le membre ainsi proposé. » C'est en somme prévoir la représentation de groupes régionaux, librement formés, en une sorte de cooptation.

Quant à la Conférence, l'article 15 prévoit : « *Des Conférences partielles* auxquelles ne seraient convoqués que les représentants *d'un certain nombre de membres de la Société,* pourront être tenues dans les mêmes formes que les Conférences générales, *en vue de l'examen des questions n'intéressant exclusivement que ces membres* ». Là encore voici le régionalisme consacré. Mais ce qu'il y a de particulièrement intéressant dans la suite de notre article, c'est qu'il prévoit les inconvénients qui peuvent résulter de cette décentralisation régionale et qu'il fournit incontinent les remèdes.

Il faut éviter que les Conférences restreintes ne s'orientent soit vers un particularisme excessif, soit vers une politique d'hostilité à l'égard de certains Etats. Ceci troublerait l'harmonie de la Société; celà présagerait la sécession. On voit que les deux écueils du régionalisme sont ici prévus. L'article 15 décide donc. « Toutefois, le Secrétaire général de la Société devra aviser tous les membres de la convocation d'une Conférence partielle

trois mois au moins avant l'ouverture de la session. *Tout membre qui en fera la demande sera admis aux Conférences partielles: à la demande d'un tiers au moins des membres non convoqués*, le Conseil de la Société sera invité à *remplacer la Conférence partielle par une Conférence générale.* La proposition de convoquer une Conférence partielle devra être soumise au Conseil par la Commision consultative et technique. » Il semble bien qu'ainsi toutes précautions soient prises contre les dangers possibles de la décentralisation, même en matière technique.

Les organismes techniques, que sont-ils d'ailleurs eux-mêmes, si ce n'est un phénomène de décentralisation par services, et les fils des anciennes Unions qu'ils amplifient? Dès le début la Société des Nations avait songé à se prémunir contre leur particularisme possible. Pouvait-on laisser ces organismes convoquer librement des Conférences générales, en régler l'ordre du jour, aboutir à la rédaction de projets de convention ou de recommandations susceptibles de traverser la politique générale de la Société? On ne l'a pas cru et le Conseil s'est réservé un droit d'intervention théoriquement très poussé (1).

A moins qu'il ne fût tenu par des textes, comme la partie XIII du Traité de Versailles en ce qui concerne l'Organisation du Travail,

(1) V. les Résolutions de la 1re Assemblée des 9 et 10 décembre 1921 sur l'action des organisations techniques.

ou par des institutions préexistantes, comme c'était le cas pour l'hygiène, le Conseil de la Société des Nations conçut et fit adopter par la première Assemblée le principe d'un contrôle rigoureux sur l'activité des organismes techniques. La combinaison de l'autonomie et du contrôle se traduisait par le droit de veto du Conseil, sauf recours à l'Assemblée.

S'agissait-il de la convocation des Conférences? Le Conseil se réservait, en principe, l'initiative. A Barcelone, la Conférence des communications et du transit s'en émut et la deuxième Assemblée décida que les Conférences générales seraient de droit lorsqu'elles auraient été réclamées par la moitié des membres de l'Assemblée.

S'agissait-il de l'ordre du jour? Les différents items devaient en être soumis au Conseil au préalable, sauf lorsqu'il s'agissait d'additions devenues nécessaires au cours des délibérations de la Conférence, mais en ce cas ces délibérations n'auraient qu'une valeur provisoire.

S'agissait-il des rapports de l'Organisme avec ses membres? Toutes communications devaient être soumises au Conseil qui pouvait les ajourner. Au surplus, les relations et l'administration de l'organisme restaient aux mains d'une section du Secrétariat général.

Enfin, il avait même été prévu que le Conseil se réservait un droit de contrôle sur les textes votés. La signature des plénipotentiaires n'aurait engagé les Etats membres des Organisations techniques qu'après l'approbation du Conseil. Cette dernière exigence,

nettement contraire à la souveraineté des Etats, paraît bien d'ailleurs être tombée en désuétude. La meilleure pratique semble être ici celle de l'O. I. T. et le vote de simples projets de convention donnant aux Conférences une sorte de rôle de prélégislation internationale.

Le veto du Conseil n'est d'ailleurs pas conçu comme définitif, il peut ajourner une délibération ou une communication à un Etat, mais l'Organisme technique intéressé ou l'un de ses membres, peuvent en appeler devant l'Assemblée. Le Conseil lui-même peut lui soumettre le différent à l'occasion de son rapport annuel. Sans doute, l'Assemblée n'a pas un pouvoir de réformation des décisions du Conseil, c'est plutôt d'une instance diplomatique qu'il s'agit, ou d'un recours moral. Aucun conflit ne s'étant produit, on ne peut arguer d'un précédent, mais il est vraisemblable que le cas échéant, tout s'arrangerait comme d'usage par une transaction.

Juridiquement, le véritable contrôle, en l'espèce, devrait aboutir à une décision juridictionnelle, basée sur l'article XX du Pacte. En cas de dépassement de ses pouvoirs par un organisme technique, ou de contrariété entre un projet de convention et les principes du Pacte ou des conventions antérieures, c'est à la Cour de justice internationale permanente de La Haye qu'il devrait appartenir de se prononcer soit sur l'excès de pouvoir, soit sur l'illégalité.

En fait, il y a des cas où on n'imagine

pas d'autre recours. L'existence des organismes techniques n'empêche ni en droit, ni en fait, les gouvernements de passer entre eux des conventions particulières dans les matières qui sont de leur compétence. Si la conformité de ces traités ou accords avec le Pacte ou les conventions générales vient à être contestée, il y a là une question d'ordre purement juridique relevant d'une procédure arbitrale ou d'une instance devant la Cour de La Haye, à moins que les Etats ne préfèrent avoir recours à l'article XV. Mais le Conseil interviendrait alors en vertu de ses pouvoirs spéciaux de médiateur, comme dans tout différend et non en vertu de ses pouvoirs de contrôle.

La décentralisation politique. — Si la question se présente ainsi dans les matières techniques et met en jeu des questions déjà fort délicates, on conçoit que les difficultés soient encore beaucoup plus considérables lorsqu'on vient à se transporter sur le domaine politique.

Cependant, dès le début, la Société s'est trouvée aux prises avec la difficulté. Ici, pourtant, les ententes particulières sont également inévitables. Ce n'est pas parce qu'on a créé une Société des Nations, en principe universelle, que l'on peut supprimer d'un trait de plume ni les préoccupations de l'équilibre, ni les phénomènes de solidarité particuliers qui se réalisent entre certains Etats. Soit pour garantir leur sécurité, lorsqu'ils ont conscience d'un danger commun; soit pour donner satisfaction à la communauté d'in-

térêts économiques qui peut se dégager naturellement entre eux; soit pour tout autre motif d'affinité, les Etats peuvent être amenés à conclure entre eux des ententes particulières plus ou moins intimes, plus ou moins généralisées et que le Pacte ne saurait évidemment interdire, car le besoin s'en fait sentir avec tant de spontanéité à la fois et de force, qu'il serait imprudent d'obliger les gouvernements à choisir entre leur liberté de traiter entre eux et leur fidélité à la Société.

Le problème n'avait pas échappé à la Commission de Crillon et nous savons (1) que celle-ci se demanda si les alliances particulières étaient compatibles avec le Pacte. C'était tout de suite aller au point vital et sensible, car l'alliance est la forme extrême de l'Entente. La Commission de Crillon n'osa pas se prononcer; elle sentit bien qu'il était impossible de porter une prohibition, mais comme l'idéologie wilsonnienne, assez imprécise, ambitionnait de substituer une alliance générale aux alliances particulières, on ne voulut pas dire que celles-ci étaient compatibles avec le Pacte, et l'on se borna à faire allusion à certaines ententes et à employer une expression négative pour marquer qu'elles n'étaient pas incompatibles avec le Pacte. Ainsi naquit l'art. XXI sous sa forme sybilline.

Faut-il l'interpréter en ce sens qu'il n'a voulu donner que des exemples et que toutes

(1) Notamment par les déclarations de M. Scialoja à la première Commission de la 2e Assemblée.
V. actes de la IIe Assemblée.

les ententes particulières, pour autant qu'elles respectent l'art. XX, ont le même caractère de non incompatibilité avec le Pacte ? La Société ne l'a jamais mis en doute et ne pouvait pas le mettre en doute.

Les ententes politiques particulières aussi bien que les ententes techniques, économiques ou autres, sont donc compatibles avec le Pacte.

L'amendement tchécoslovaque. — Dès la première Assemblée, l'un des principaux auteurs responsables, on pourrait presque dire l'éditeur responsable de l'une de ces ententes particulières, la plus célèbre et la mieux intégrée, M. Bénès, résolut de porter devant la Société des Nations la question de la Petite Entente. S'agissait-il, comme on l'a dit, de faire endosser par la S. D. N. son œuvre d'équilibre dans l'Orient européen et de consolidation des traités? Peu importe le mobile politique, car le problème pouvait être posé sous une forme objective et il l'a été. Il existe en effet d'autres ententes particulières que la Petite Entente. Nous ne citerons, à l'époque, en Europe, que l'entente scandinave et l'entente baltique qui s'ébauchait, et hors d'Europe que les accords de Washington, notamment celui du Pacifique. Il en pouvait naître d'autres, à preuve Locarno. Il en naîtra sans doute encore. La question revêtait donc déjà assez d'importance pour qu'on pût juger utile de s'en préoccuper.

La délégation thécoslovaque proposa donc, à la première Assemblée, d'ajouter à l'arti-

cle XXI du Pacte un amendement sous forme de deux alinéas nouveaux ainsi conçus:

« Tous accords entre les membres de la Société tendant à prévoir ou compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte, pourront être non seulement approuvés par la S. D. N., mais encouragés et négociés sous ses auspices, à la condition que ces accords soient conformes aux stipulations du Pacte.

Des Conférences spéciales des membres intéressés de la Société pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou par l'Assemblée. »

Les motifs donnés à l'appui de la proposition tchécoslovaque épuisaient, au fond, presque tout le problème. Ils marquaient que le Pacte prévoit la solution des conflits, mais moins leur prévention; que les conventions universelles, en réglant d'avance certains rapports internationaux, peuvent contribuer à éviter les différends, mais n'y suffiront pas toujours; qu'on ne peut d'ailleurs demander à tous membres de la S. D. N. indistinctement d'intervenir dans les conflits particuliers et que le meilleur moyen soit de les résoudre, soit de les prévenir, c'est de prévoir au sein des différents groupes d'Etats qui se formeront spontanément des obligations, des garanties, des procédures détaillées et précises. Il ne suffit donc pas, comme le fait l'article XXI, de « permettre » certaines ententes, il est de l'intérêt de la Société de les encourager et de

les « provoquer » toutes. Implicitement l'amendement signifiait qu'il fallait également les contrôler car, disait l'exposé des motifs, de deux choses l'une, ou la Société les ignorera, — et alors elle risque de les voir se former ou évoluer dans un sens contraire à sa politique; elle risque aussi de les voir se dresser les unes contre les autres et menacer son unité. Ou bien elle les connaîtra et les encouragera, — mais cela implique qu'elle les surveillera, qu'elle maintiendra le contact entre tous les Etats membres, en « rétablissant leur collaboration » toutes les fois « qu'un intérêt général sera en jeu ».

C'est bien la conciliation de la décentralisation inévitable et de l'unitarisme indispensable.

L'amendement fut renvoyé, avec tous les autres, à la Commission des amendements qui siégea à Londres entre les deux premières sessions de l'Assemblée. Il y rencontra un autre amendement qui précisait, en y insistant, un des points visés par l'exposé des motifs tchécoslovaques. C'était l'amendement chinois qui redoutant, et pour cause, *les ententes régionales*, demandait ou bien que l'on biffât le mot « régionales », ou bien que l'on spécifiât que ces ententes ne pourraient jamais être dirigées contre les intérêts d'un des membres de la Société qui leur resterait étranger. C'est la même préoccupation qui s'est traduite, nous l'avons vu, dans l'article 16 du règlement de Barcelone. La requête chinoise n'était en somme qu'une application du

principe que ce qui va sans dire va encore mieux en le disant.

La Commission des amendements de Londres, après s'être efforcée de rassurer la Chine, adopta l'amendement tchécoslovaque. Mais quand la question revint devant la première Commission de la deuxième Assemblée, un certain nombre de difficultés se firent jour.

Les Etats sud-américains redoutaient que l'on touchât aux termes de l'art. XXI qui leur semblait donner de la doctrine de Monroë une définition exactement conforme à ce qu'ils voulaient qu'elle fût. En en faisant une garantie, ils niaient qu'elle fût un principe d'hégémonie. Le Japon, pour des motifs d'un autre ordre, préférait également le *statu quo*. Certains redoutaient d'indisposer les Etats-Unis en touchant, si peu que ce fût, à l'un de leurs grands amendements.

Mais la Doctrine de Monroë mise à part, certains délégués voulaient, tout en le redoutant, voir préciser certains points. Savoir : si l'approbation par la S. D. N. des ententes particulières n'impliquait pas aussi le droit de les désapprouver; si ces accords pourraient être négociés librement ou seulement « sous les auspices » de la S. D. N. En ce cas, que voulait dire l'expression « sous les auspices »? Quels organes de la S. D. N. seraient appelés à intervenir? Qui convoquerait les Conférences spéciales? L'amendement Bénès disait : « Le Conseil et l'Assemblée », mais n'y avait-il pas lieu de craindre que le Conseil

et l'Assemblée entrassent en conflit à ce sujet?

Les opinions se divisaient. M. Scialoja rappelait qu'à Crillon on n'avait pas voulu admettre expressément les alliances particulières. On fut vite d'açcord pour penser que l'initiative des Gouvernements en matière d'entente devait s'exercer librement. Mais certains, tel Sir Cecil Hurst, étaient favorables à un contrôle assez serré et au maintien des Conférences particulières que d'autres rejetaient. M. Noblemaire insistait pour que l'on employât une autre expression que celle « d'ententes régionales », montrant clairement que la base géographique n'était qu'un cas particulier de la décentralisation et qu'il fallait envisager un véritable fédéralisme international. Cette conception n'était pas sans effrayer certains esprits qui se demandaient jusqu'à quel point les ententes particulières elles-mêmes étaient « *désirables* ». On finit par proscrire ce qualificatif qui avait d'abord été adopté dans une première rédaction par la sous-commission, et qu'on estima tendancieux. On le remplaça par une périphrase où l'on considérait les ententes comme étant de nature à « constituer un progrès pratique ».

Finalement, découragés par les difficultés de la rédaction, effrayés par les répercussions qu'on faisait entrevoir de divers côtés, les membres de la Commission décidèrent d'abord de renoncer à demander un amendement et de le remplacer par une déclaration

interprétative de l'Assemblée. Puis ils trouvèrent que la déclaration interprétative était elle-même encore trop voisine de l'amendement, trop compromettante, et qu'il suffirait de demander à l'Assemblée d'approuver les conclusions de la Commission. Finalement, ces conclusions furent les suivantes.

« La Commission propose à l'Assemblée de maintenir l'art. 21 dans sa teneur actuelle et attire son attention sur le fait que les accords conclus entre les membres de la Société tendant à préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de la paix ou de la collaboration internationale, tels qu'ils sont stipulés par le Pacte, peuvent être considérés comme *de nature à contribuer aux progrès de la Société dans la voie des réalisations pratiques.*

De tels accords peuvent *aussi* être négociés sous les auspices de la Société des Nations, par exemple dans des Conférences spéciales avec son concours. »

C'est ce texte qui fut accepté à l'unanimité par l'Assemblée dans sa trente et unième séance, sans aucune discussion, le 4 octobre 1921, et auquel le Ministre de Tchécoslovaquie, M. Osusky, se rallia de guerre lasse.

* * *

Comme il fallait s'y attendre, la question du régionalisme a continué de se poser et de s'imposer à peu près dans tous les domaines, en dépit des efforts de la seconde Assemblée

pour l'exorciser avec de l'eau bénite de cour. Notons toutefois à son actif qu'elle en a proclamé l'utilité pratique. Nous verrons que l'on peut aller plus loin et parler de nécessité.

Nous allons nous en convaincre d'abord dans un domaine particulièrement dramatique: celui de la sécurité.

Le régionalisme et la sécurité. — La question s'est posée, en ce qui concerne la sécurité, lorsque l'on s'est aperçu que les règles générales édictées par le Pacte, notamment dans les articles X et XVI, soulevaient d'insurmontables difficultés d'organisation pratique, et qu'il était chimérique de vouloir imposer les mêmes obligations à tous les Etats membres de la Société quels que fussent leurs moyens d'action, leur situation géographique, les risques que de ce chef on leur ferait courir. Aux uns les prévisions du Pacte, même interprétées à la lettre apparaissaient comme manifestement insuffisantes à les garantir. Aux autres, elles semblaient trop lourdes et trop périlleuses pour s'engager à les assumer. Peut-on exiger d'une Nation qu'elle mette l'intérêt de la solidarité universelle, mais distante, au-dessus des risques immédiats que peut engendrer sa défense? Personne ne le croira. Le Pacte, en imaginant les phases diverses d'une exécution fédérale, avant toute fédération, avait évidemment construit sur l'absolu, lequel confine au vide. Quel remède?

On ne le vit pas tout d'abord, puisqu'au lieu de le chercher dans l'ajustement des risques aux garanties, — ce qui menait aux classifica-

tions —, on le chercha dans les « interprétations » qui entraînent à vider les textes, et dans les « exceptions » individuelles qui ruinent les obligations collectives. Les Gouvernements désormais se rassurèrent parce qu'ils se sentirent maîtres de leurs décisions éventuelles et qu'on les assura que le jeu régulier des pouvoirs constitutionnels de l'Etat primerait en fait le déclanchement automatique de ses devoirs juridiques. On ne voulut pas voir qu'en réalité la sécurité individuelle s'évanouissait derrière le trompe-l'œil d'une obligation universelle, et qu'elle ne serait rétablie que par un aménagement savant et un cloisonnement approprié.

On ne revint au réalisme qu'avec la discussion du projet de *Traité d'assistance mutuelle*, mais on se souvient à quel prix.

Devant la troisième Commission de la Ve Assemblée, ce fut un moment comme les prodrômes d'une première crise, ou du moins d'une scission morale, entre ceux qui redoutaient, — et ils n'avaient pas tort, — les dangers des pactes particuliers, frères puinés des alliances défensives, de sournoise et triste mémoire, et ceux qui, — ils avaient raison, — reprenant le dilemne tchécoslovaque en faveur des ententes régionales, affirmaient qu'il était préférable que la Société admît, connut et contrôlât, si elle le pouvait, lesdits Pactes, plutôt que de les sentir se développer occultes et menaçants, sans pouvoir jamais sanctionner une chimérique prohibition.

Le projet de *Traité d'assistance mutuelle* « régionalise » à trois reprises. D'abord dans son article 4 qui prévoit la présence aux délibérations du Conseil, chargé d'arrêter les hostilités ou de prévenir l'agression, des Etats considérés comme *spécialement intéressés.* Ensuite, dans son article 5 qui prévoit que pour déterminer les formes de l'assistance et les mesures urgentes, le Conseil pourra «... désigner les Hautes Parties Contractantes dont il requier l'assistance. La participation aux opérations militaires navales et aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux Hautes Parties Contractantes *situées dans un Continent autre* que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu ». Ici, le régionalisme joue dans le cadre du continentalisme.

Enfin, les articles 6, 7 et 8 prévoient les fameux « accords complémentaires défensifs », à deux ou à plusieurs, destinés « à faciliter l'exécution des mesures prescrites par le Traité en réglant, *à l'avance,* l'assistance qu'elles (les H.P.C.) se prêteraient dans des éventualités d'agression déterminées ». Le but est ici de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale, ce qui implique que tant qu'elle reste générale elle n'a guère de chance d'être immédiatement efficace parce qu'elle ne peut être techniquement préparée à l'avance, ni jouer automatiquement. Mais le texte prévoit que ces accords complémentaires *pourront* être négociés et conclus sous les auspices de la S.D.N. et qu'*ils seront,* (ici l'obligation s'introduit,) examinés par le Conseil avant

tout enregistrement au point de vue de leur conformité avec le Pacte et le Traité. Même, le cas échéant, le Conseil pourrait suggérer des modifications à leurs textes. Il est en outre prévu qu'ils seront accessibles à tout Etat qui se sentirait visé, mais avec le consentement des signataires.

Ces procédés de contrôle, cette accession, rappellent de façon impérieuse la technique des Conférences particulières des Communications et du Transit, car les mêmes buts, s'imposent pour arriver aux mêmes résultats.

Avec le *Protocole de Genève*, la Ve Assemblée fit un progrès nouveau.

Dans ce fameux protocole les pactes de garantie particuliers subsistent, mais on accentue le contrôle du Conseil. Ils ne joueront que si celui-ci a enjoint, après avoir déterminé l'agresseur, d'appliquer les sanctions (art. 13). De même c'est au Conseil qu'il appartiendra de les lever. Les accords seront enregistrés et publiés. Mais en outre, — analogie totale, cette fois, avec les règles posées pour les Conférences particulières des Communications et du Transit, — on établit le principe du *droit d'accession* à tout pacte de garantie particulier, de tout Etat qui se considère comme visé par lui.

Cette fois, on est en possession de la formule. Désormais on ne saurait plus, sans parti-pris, parler d'alliance. L'alliance est un procédé unilatéral et dissimule toujours quelque pointe. Dès lors que l'on établit la faculté d'accession de ceux même contre qui cette pointe est tournée, le procédé devient bilatéral ou

plurilatéral et l'on réalise en même temps qu'un équilibre particulier, une garantie *régionale* ou locale de sécurité.

En fait, sous le régime du Protocole, on aurait pu augurer que, sauf cas très exceptionnel, les accords particuliers de sécurité auraient joué tout d'abord, sauf au Conseil à recourir en cas d'insuffisance à des moyens d'action plus étendus, lorsque le conflit, d'abord localisé, se serait par la suite étendu, puis généralisé.

La nécessité logique de cette graduation dans la prévention ou la sanction a été mise en valeur par une comparaison familière. Lorsqu'un incendie éclate, à quoi servirait la mobilisation immédiate de tous les postes de pompiers de la ville, sinon à encombrer les abords de l'immeuble et à compromettre la lutte contre le sinistre? On appellera d'abord les pompiers du quartier, puis, si le feu s'étend ceux des postes voisins, et ainsi de suite. Le tout selon un plan préordonné.

De même en matière de sécurité internationale. La seule prévention effective est celle qui peut prévoir pour des hypothèses précises des plans d'action coordonnés, notamment en ce qui concerne le ravitaillement et le maintien des communications, aussi bien qu'en ce qui concerne l'acte militaire. On fera appel aux Etats voisins de l'agresseur, car eux seuls peuvent agir efficacement, à ceux notamment qui se sont déclarés prêts à agir dans telle ou telle éventualité déterminée; on commencera par localiser le conflit dans la *région* et sur le

continent où il se produit. Les mesures prescrites par le protocole (art. 9 et 12), notamment la création des zones démilitarisées, sont éminemment de caractère régional.

Les accords de Locarno ne sont en somme que la première de ces ententes régionales, en quoi se décompose le Protocole de Genève qui n'est lui-même qu'un vaste traité d'assistance mutuelle. Si l'on a voulu faire rentrer les accords de Locarno « dans le cadre de la S. D. N. » en se référant continuellement aux articles du Pacte, c'est qu'on a bien senti la double nécessité et de l'autonomie d'une action locale, et d'un contrôle par lequel se rétablit l'unité.

Le Conseil de la S.D.N. n'a pas été consulté, en effet, sur la conformité des accords de Locarno avec les stipulations du Pacte, mais cette conformité n'est pas douteuse, et d'ailleurs c'est l'exécution des accords qui est soumise au contrôle permanent du Conseil, même dans les cas d'urgence, c'est-à-dire dans l'hypothèse d'une violation flagrante des engagements pris soit en ce qui concerne les frontières, soit en ce qui concerne le respect des zones démilitarisées, soit en ce qui concerne les recours aux procédures pacifiques de solution des conflits. Si, au cas de violation flagrante des stipulations de garantie une action militaire peut être entreprise avant toute intervention du Conseil ou détermination de l'agresseur, soit par les intéressés directs, soit par les garants, le Conseil de Genève n'en doit pas moins être saisi et pourrait, le cas

échéant, au moyen d'une recommandation unanime et obligatoire, prescrire la cessation des hostilités.

Ainsi, la Société des Nations est arrivée à réaliser progressivement l'organisation régionale de la sécurité, à partir du moment où elle a compris que la sécurité devait être d'abord régionale ou qu'elle ne serait pas.

Généralisation. — Il est vraisemblable que la même spécialisation et la même décentralisation s'imposeront peu à peu dans tous les domaines où l'activité générale de la S. D. N. leur offre un champ favorable.

S'agit-il du désarmement? Sans doute il est possible d'adopter des critères généraux et de poser les principes d'une limitation, peut-être même d'une réduction progressive des effectifs et des budgets militaires des Etats. Mais, le désarmement étant en fonction de la sécurité, et la sécurité ne pouvant d'ici très longtemps sans doute être assurée que régionalement, il est fort vraisemblable que les accords effectifs de limitation des armements couvriront eux aussi des zones particulières ou des régions détermniées.

En matière juridique, le grand travail d'unification des législations privées n'a, lui aussi, de chance d'aboutir que s'il tient compte de ces « familles juridiques » des différents Codes qu'il est déjà fort malaisé de rapprocher.

Ne faut-il pas se souvenir, en outre, que la Cour de La Haye elle-même, dans sa composition, fait leur part aux différents systèmes

juridiques, selon un certain continentalisme juridique?

En matière économique enfin, quels que soient les suites de la Conférence générale de Mai 1927, il est certain que nous retrouverons dans tous les domaines le processus qui, de lui-même, s'est déjà imposé en matière de Communications et de Transit.

Tout cela se présente avec tant d'évidence logique qu'il semble que de poser les termes du problème suffise à indiquer le sens de sa solution nécessaire.

Dès lors ne sera-t-on pas tenté d'en conclure que le problème lui-même est plus théorique que pratique? La Société des Nations dira-t-on, n'étant en somme qu'une expérience, un système de coopération entre Gouvernements et nullement une organisation politique à formes fixées, ne suffit-il pas de la laisser évoluer selon les nécessités journalières? Elle trouvera d'elle-même, à mesure que son activité se développera dans les différents domaines, les formules les plus souples et les plus appropriées. Si la décentralisation et le régionalisme sont réellement pour elle nécessités vitales, elle les adoptera d'instinct. Point n'est besoin de lui tracer *a priori* des cadres qui seront toujours trop rigides pour s'adapter à toutes les circonstances, ni surtout de modifier le Pacte constitutif, ce qui lui ferait courir de redoutables aventures.

Tel est le raisonnement à la fois pragmatique et prudent de ceux qui, sans nier l'évi-

dente nécessité des solutions particulières, se refusent pourtant à systématiser, et font crédit au temps, modeleur le plus sûr des situations délicates.

Cette doctrine, qui est aussi celle du moindre effort, ne nous paraît pourtant pas la plus recommandable. Le temps peut arranger bien des solutions, mais il arrive aussi qu'il en compromette parfois irrémédiablement. Certes, la Société des Nations peut être patiente si elle se sent éternelle. Mais, si par malheur, elle se sentait au contraire menacée? Si, en l'absence d'une réorganisation sur des bases plus efficaces et plus conformes à la nature des choses, il lui fallait constater d'une part son impuissance à résoudre certains problèmes, et d'autre part l'impossibilité où elle se trouve de réaliser cette universalité en vue de laquelle elle a été construite et sans laquelle elle n'atteindra jamais ses fins? S'il allait se former en elle, en face d'elle, des groupements internatinoaux non plus seulement indifférents, mais hostiles, animés d'un esprit de lutte et capables de compromettre une pacification que seule l'unité humaine peut quelque jour réaliser?

Danger d'inertie, danger d'écartèlement. C'est cette double menace à laquelle, croyons-nous, le régionalisme est en état de parer, qui commande une activité constructive et condamne l'attitude pragmatique.

Nécessité dynamique. — Le danger d'impuissance qui résulte, pour la Société des Nations de l'espèce d'amorphisme de sa consti-

tution est apparu, à de multiples reprises. Prenons-en deux exemples dans le passé qui semblent significatifs. Le premier est celui de l'Arménie qui remonte à la première session de l'Assemblée, de la disparition de cet Etat sous la poussée de la Russie et de la Turquie; de cet Etat pour lequel on avait conçu des ambitions territoriales évidemment exagérées, mais qu'on avait cependant introduit solennellement dans la communanuté des Nations, comme pour illustrer le principe nouveau du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; de cet Etat dont les représentants avaient apposé leurs signatures au bas du Traité de Sèvres. Il fallut pourtant constater que la Société des Nations n'avait aucun moyen de donner suite aux promesses faites, faute de disposer dans le Proche-Orient d'une organisation régionale capable de réaliser les principes qui sont à la base du Pacte des Nations. Quelques interventions sollicitées ou offertes, furent repoussées ou déclinées, et l'anarchie des discussions traduisit l'anarchie des moyens.

Transportons-nous sur un autre Continent. Devant la deuxième Assemblée, la Bolivie et le Pérou invoquent l'article XIX du Pacte pour essayer de déterminer l'application d'un autre grand principe du Droit international nouveau: le principe de la revision des Traités devenus inapplicables ou des situations internationales pouvant mettre en danger la paix du monde. L'article XIX contient l'amorce de la solution d'un des problèmes les plus ardus du droit international, celui de la clause

rebus sic stantibus. Mais l'Assemblée n'est nullement pressée de se saisir d'un semblable litige. Le veto chilien tombe avec la netteté d'un couperet. Fort habilement, les adversaires de l'article XIX représentent ou font valoir en d'impressionnantes consultations juridiques, tout ce que peuvent présenter de dangereux les débats d'un pareil procès. Les grandes Puissances, piliers de la S. D. N., et qui viennent à peine de terminer cet édifice législatif que constituent les Traités de paix, ne sauraient être favorables à l'initiative révisioniste boliviano-péruvienne. Mais plus encore peut-être que cette ambiance défavorable, ce qui fait hésiter l'Assemblée, c'est qu'il s'agit là d'une affaire purement américaine dont la S. D. N., déjà sur la voie d'une européanisation dont nous aurons à reparler, ne se soucie pas de se mêler. L'ombre des Etats-Unis absents plane sur les délibérations de Genève. Les intéressés n'insistent pas; les conséquences de la guerre du Pacifique devront se régler entre riverains du Pacifique et le litige de Tacna et Arica revient, pour ainsi dire de lui-même, entre les mains tendues de la diplomatie américaine.

Mais après six ans d'existence, alors que la Société des Nations s'est assise, que le Conseil paraît maître de ses procédés, qu'il a fait ses preuves et réglé déjà toute une série de litiges politiques, il va nous falloir constater les mêmes risques de défaillance et nous demander s'il ne faudra pas les attribuer aux mêmes insuffisances d'organisation.

Revenons encore une fois aux graves menaces qui assombrissent actuellement l'horizon diplomatique. L'une plane au-dessus du Pacifique, l'autre au-dessus de l'Adriatique. Sans doute peut-on considérer le problème chinois comme étant d'ordre surtout intérieur. Il n'en menace pas moins de mettre aux prises, dans des questions qui sont à la fois d'ordre juridique et politique, un grand nombre de membres de la Société des Nations. Pourtant il ne saurait être pratiquement question, pour celle-ci, d'intervenir parce qu'elle n'a aucun moyen de prise sur des questions dont beaucoup se déroulent dans un domaine où elle n'a ni songé, ni peut-être pu songer encore, à organiser ou spécialiser son action.

Le conflit italo-yougoslave est, lui, d'ordre exclusivement européen. On pourrait croire que le Conseil de la S. D. N. est ici particulièrement armé. Il l'est indiscutablement. Pourtant si par malheur l'effort des Chancelleries n'aboutissait pas, et que le conflit doive revenir sous un aspect plus critique à la compétence du Conseil, celui-ci se trouverait en face d'une tâche d'autant plus difficile que la situation des Balkans et de la Méditerranée orientale est demeurée plus anarchique et que rien ne vient, dans cette zone particulièrement « névralgique » du Continent, étayer la sécurité, comme les Pactes de Locarno, avec leurs stipulations étudiées et précises, sont de nature à l'étayer dans les rapports des Etats occidentaux.

Organisation continentale, organisation régionale, bien loin d'être en matière politique un obstacle à l'action de la Société, apparaissent au contraire comme les adjuvants nécessaires et presque indispensables des interventions du Conseil.

Le régionalisme, condition de l'Universalité. — Mais le problème ne se ramène pas à une simple question de puissance dynamique. Il est plus large et infiniment plus grave. Il s'agit de savoir si la forme actuelle de la juxtaposition des Etats, qui est celle de la S. D. N., ne compromet pas son extension nécessaire, ne constitue pas un obstacle à son évolution vers l'universalité. Il y a lieu de le craindre si l'on considère d'une part les groupements qui se forment en dehors de la S.D. N., d'autre part les sécessions qui, à différentes reprises, ont paru la menacer. La Société des Nations actuelle paraît traverser une phase de rétrécissement, de repliement sur soi-même, et tendre à n'être plus guère qu'un groupement européen.

Tout d'abord, nous voyons s'ébaucher des groupements extérieurs à la Société des Nations qui semblent chercher une base continentale et dont les sentiments à l'égard de la S.D.N. ne sont rien moins que sympathiques.

Le Panasiatisme. — En Asie, on ne saurait négliger, bien qu'elle touche peut-être à sa fin, la collusion entre la Russie des Soviets et le nationalisme chinois. Mais c'est surtout la Conférence de Nagasaki, du mois d'août 1926 qu'il y a lieu de noter ici. La première confé-

rence panasiatique réunissait les représentants de la Chine, du Japon, de l'Annam, de l'Inde, des Philippines et de la Corée, en tout 37 participants. Elle ne présenta naturellement aucun caractère officiel et ses séances ont été singulièrement agitées par des querelles entre Chinois et Japonais. Elle ne se posa pas brutalement en adversaire de la Société de Genève, mais ne cacha pas cependant son hostilité contre la tutelle occidentale et l'inégalité des races qu'elle consacre. Elle parvint à voter ses statuts et adopta un certain nombre de résolutions sur les Traités inégaux, la créa-

---

(1) Voici les statuts de la Ligue pan-asiatique :

ARTICLE PREMIER. — La Ligue pan-asiatique est fondée pour réaliser la paix permanente basée sur l'égalité et la justice, et pour sauvegarder la parfaite liberté et le bien-être de l'humanité en abolissant toute discrimination entre classes, races et religions.

ART. 2. — La Ligue, pour atteindre le but précité, doit réaliser ce qui suit : la renaissance de la civilisation asiatique, du point de vue tant intellectuel que matériel ; la réforme des races asiatiques actuellement sous la domination étrangère ; l'abolition de tous les traités unilatéraux existant entre pays asiatiques ; la coopération entre les races asiatiques pour les progrès intellectuels, économiques et politiques ; l'encouragement aux manufactures d'Asie et à leurs produits.

ART. 3. — Tokio sera le siège de la Ligue, avec succursales dans d'autres villes importantes.

ART. 4. — Il y aura un Conseil de la Ligue composé de vingt-cinq membres : ce sera le plus haut organe exécutif de la Ligue.

ART. 5. — Le Conseil de la Ligue se réunira une fois par an.

ART. 6. — Toute organisation similaire en pays asiatique pourra être officiellement reconnue par la Ligue.

ART. 7. — Le Conseil de la Ligue pourra inviter à son Assemblée générale toute personnalité ayant rendu de grands services à la cause de l'Asie.

ART. 8. — Les membres du Conseil seront élus pour un an à cette Assemblée générale.

ART. 9. — Le Conseil de la Ligue élira son Président pour un an.

V. l'article d'André Duboscq, dans *Le Temps* du 30 octobre 1926.

tion d'une Université asiatique, d'un Organisme financier, d'un Comité sino-japonais pour régler les différends entre la Chine et le Japon. La prochaine session doit se tenir à Pékin en 1927. Ce n'est encore évidemment qu'un prélude, mais il est significatif.

Mais ce qui n'est encore qu'un embryon peut devenir un être, et cela est si bien dans l'air que lorsque s'est produite, le 10 novembre 1926, l'entrevue d'Odessa entre le Ministre turc des Affaires étrangères et M. Tchitchérine (2), entrevue à laquelle on assura que la Perse et l'Afghanistan avaient participé, on a immédiatement parlé dans la presse d'une Société des Nations de la Proche Asie, formée sous l'égide turco-russe. Il y a évidemment là autant d'imagination que de réalité, et dans la constellation diplomatique, ces astres en formation ne sont encore que des nébuleuses, mais c'est par les nébuleuses que commencent les étoiles.

Beaucoup plus sérieuse est la question américaine.

Le Panaméricanisme. — Le Panaméricanisme, sous forme d'Union de tous les Etats de l'Amérique, dont l'éminent jurisconsulte, M. A. Alvarez s'est fait le thoéricien écouté, existait avant la S. D. N. Conçue par Bolivar lui-même au Congrès de Panama de 1826, cette union prit corps à la Conférence de Washington en 1889.

---

(2) V. l'article de P. Gentizon, dans *Le Temps* du 28 novembre 1926.

L'Union internationale des Républiques américaines a pour organe la Conférence panaméricaine qui se réunissait d'abord tous les cinq ans et dont la périodicité tend aujourd'hui à être triennale (Mexico 1901, Rio-de-Janeiro 1906, Buenos-Aires 1910, Santiago 1923, Montevidéo 1927) et un Bureau, organe d'administration et d'exécution, dont le Conseil directeur est formé par tous les représentants diplomatiques accrédités à Washington, et que préside le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Ce Conseil se réunit maintenant tous les mois. A côté de ces deux organes, des institutions annexes: des commissions de relation au sein de chaque Etat; une Commission de juristes pour préparer la codification du Droit international public et privé américains. Des congrès financiers ont été tenus, des congrès scientifiques également. Le panaméricanisme fait donc sentir ses efforts dans les domaines économique, juridique, scientifique et intellectuel.

Réserve faite des questions d'ordre politique, il n'est pas douteux qu'il existe une Société des Nations américaine dont les principales différences avec la Société des Nations de Genève seraient les suivantes (1):

elle n'a pas été fondée ex-abrupto, sur un Pacte ou texte constitutionnel préexistant, mais son statut résulte des résolutions de

(1) V. Alvarez. La Ve Conférence pan-américaine et la Société des Nations.
Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques du 3 novembre 1923.

chacune des Conférences successives et se modifie avec elles;

tous les Etats américains en font partie de droit: elle est (continentalement) universelle, sauf jusqu'ici en ce qui concerne le Canada, dominion anglais. On n'y prévoit, ni conditions d'admission, ni règles de démission;

tous les Etats sont représentés au Conseil du Bureau, sans distinction entre permanents et temporaires, et l'unanimité n'est pas nécessaire pour la validité de ses décisions. Ce conseil n'a d'ailleurs aucune attribution d' « autorité », il n'est même pas compétent pour délibérer sur les questions politiques, c'est-à-dire sur les différends entre Etats. C'est le Conseil qui arrête l'ordre du jour des Conférences, et tout Etat peut mettre son veto à l'un quelconque des points de cet ordre du jour. En pratique on en exclut toutes les questions politiques pendantes entre les Etats. Le Conseil est entièrement soumis aux décisions de l'Assemblée.

On ne saurait donc voir évidemment aucun embryon de super-Etat dans l'Union panaméricaine; c'est à peine si elle a le caractère d'une « Organisation ». Elle constitue surtout un procédé de coopération bénévole juridico-économico-sociale.

Reste à savoir quelle est l'influence *de fait* de la grande république Nord-Américaine et si son caractère n'est pas plus « diplomatique » qu'on le dit.

Si les questions politiques sont exclues des

délibérations officielles, elles ne le sont pas nécessairement des conciliabules privés. Cette exclusion ostensible n'est-elle pas d'ailleurs de nature à laisser un plus libre jeu aux influences discrètes de la Maison Blanche? Enfin, on ne saurait oublier que le Bureau panaméricain étant formé des diplomates accrédités à Washington, il suffit d'une rupture entre le Gouvernement des Etats-Unis et celui d'une République américaine pour exclure automatiquement celle-ci de l'Union.

On sait d'autre part que Washington n'hésite pas devant un veto d'exclusion: témoin le Mexique; que les Etats-Unis ont transformé en protectorat la tutelle financière qu'ils exercent sur plusieurs Républiques de l'Amérique centrale ou des Antilles; que ce protectorat peut aller jusqu'à l'occupation militaire; que lorsqu'il s'agit de canaux interocéaniques le contrôle est absolu ou tend à le devenir sur les Etats dont ces canaux traversent le territoire; enfin que le drapeau étoilé couvre d'une protection intransigeante le commerce et le capital nord-américains.

De telle sorte que si l'Union pan-américaine venait à s'intégrer davantage et à se transformer en une véritable société de Nations, comme il en a été question au Congrès anniversaire qui s'est tenu à Panama en 1926, et à nouveau à la réunion des juristes américains qui vient de se tenir à Rio, cette intégration se traduirait vraisemblablement par une différenciation de fait beaucoup plus marquée encore que dans la Société des Nations de Ge-

nève, entre les petites Puissances américaines, les moyennes et *la* Grande.

Aussi, ne s'étonnera-t-on pas que les Etats latins d'Amérique aient trouvé dans leur accession à la S. D. N. un contrepoids précieux à la pesée politique de Washington qui s'est faite souvent assez lourdement sentir. Les récents événements du Nicaragua sont de nature à accroître davantage encore l'importance de ce contrepoids.

Toutefois, nous sommes ici dans un domaine purement politique, c'est-à-dire essentiellement relatif et aléatoire.

S'il existe des motifs d'attachement des Etats américains à l'organisation de Genève, il ne conviendrait pas d'y voir une garantie absolue de non-sécession. La conduite de l'Argentine, dès 1920, du Brésil en 1926, suffirait à montrer que leur fidélité à la S. D. N. n'est pas à toute épreuve. Il faut toujours compter sur les susceptibilités des nations latines. On a grand soin, à Genève, de ménager ces susceptibilités et de leur faire une place équitable dans la distribution des postes honorifiques. Voici deux fois qu'un Sud-Américain préside l'Assemblée et le groupe discipliné des votes américains, dans toutes les élections, suffit d'ailleurs à assurer au jeune Continent une place digne de lui.

Cela ne veut pas dire que la courtoisie diplomatique soit toujours suffisante à assurer la cohésion et la liaison entre l'ancien Monde et le nouveau.

Lors de la 5e Assemblée, c'est en vain que

la S. D. N. a cherché à établir la liaison entre son activité et celle de la 5e Conférence panamérique. A Genève on avait offert au Bureau de Washington le concours des services techniques du Secrétariat; il n'a pas été accepté.

Si l'on rapproche de ces considérations celles dont nous avons déjà fait état en ce qui concerne le conflit chileno-peruano-bolivien nous en conclurons qu'il serait sans doute imprudent de faire aux Etats américains une sorte d'obligation de choisir entre l'attraction de Genève et l'attraction de Washington. Il ne saurait d'ailleurs en être question. Mais d'autre part il serait non moins téméraire de compter sur l'influence de l'Amérique latine pour amener les Etats-Unis au sein de la S. D. N. Il est plus probable que les Etats américains se trouveraient beaucoup mieux d'appartenir à la fois à la société universelle des Nations et à un ou plusieurs groupements américains reliés à la Société universelle. Il n'y a pas qu'un continentalisme américain: il y en a au moins deux et peut-être trois, dont le réalisme oblige à tenir compte. Continentalisme et régionalisme arrangeraient ici bien des choses. Ils auraient peut-être été de nature à donner au Brésil, dans un groupement américain, la place éminente qu'il ne fut pas possible de lui accorder à Genève, dans un Conseil œcuménique.

Ces réflexions ne valent pas que pour l'Amérique.

La même tendance à considérer les affaires de la S. D. N. comme « lointaines », sinon

étrangères, s'est manifestée d'autres côtés, notamment de la part des Dominions britanniques qui ont un peu trop conscience de se trouver « aux antipodes ». Certains d'entre eux se montrent d'autant plus économes des deniers de la Société et portés à trouver que les organismes de Genève ont une tendance aux doubles emplois et aux dépenses de luxe, qu'ils sentent moins d'utilité pour eux-mêmes, de l'activité de la Société. Tandis que dans les affaires politiques beaucoup d'Etats extra-européens redoutent « l'entanglement » dans les litiges compliqués de la vieille Europe, — dans les domaines économiques et techniques, il en est certains qui n'ont qu'à demi conscience de la solidarité internationale universelle.

Tout cela peut conduire, et trop vite, à un « désintéressement » d'autant plus redoutable que par un phénomène inverse, ou plutôt parallèle, la S. D. N. a été amenée au cours de son évolution sexennaire à s'européaniser de plus en plus.

L'Européanisation de la S. D. N. — Ceci était fatal. Créée pour assurer la paix et rétablir la solidarité rompue par la guerre, c'est en Europe qu'elle devait surtout exercer son activité, puisque c'est en Europe que les causes de guerre subsistaient ou se multipliaient à la suite des Traités, et que c'est en Europe que le conflit avait laissé subsister l'anarchie économique. En outre privée du contrepoids des Etats-Unis, toutes les Grandes Puissances prédominantes au Conseil, à l'exception du Japon,

se trouvaient être européennes. A l'Assemblée la majorité des Etats sont européens ; au Secrétariat l'immense majorité du personnel est européen.

Tous les conflits réglés par le Conseil, conflit des Aalands, de la Haute-Silésie, de Vilna, de Corfou, conflit bulgaro-grec, règlement de frontières entre les pays successeurs de la double Monarchie, conflit même de Mossoul, ont été des litiges européens ou quasi-européens. Les tâches administrativec du Conseil, la Sarre, Dantzig, s'accomplissent en Europe; la protection des Minorités est une affaire purement européenne; l'organisation des mandats intéresse au premier chef, quoique non exclusivement il est vrai, les grandes Puissances colonisatrices dont les plus grandes sont européennes. La question de la sécurité s'est posée exclusivement sur le domaine européen; celle du désarmement possède un aspect mondial, mais un aspect européen, et c'est de ce dernier surtout que se préoccupe la Société des Nations. L'activité des organismes techniques, quoique en principe mondiale, ne s'exerce avec toute sa force qu'en ce qui concerne les relations économiques ou sociales européennes. La Commission financière a restauré les finances autrichiennes et hongroises, ce qui est un succès incontestable, mais européen; l'Organisation internationale du Travail et celle de l'Hygiène sont celles qui ont étendu le plus loin leurs ramifications mondiales, mais l'œuvre humanitaire elle-même de la Société des Nations, sauf en ce

qui concerne le trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, n'a guère fait sentir ses bienfaits qu'en Europe et dans le Proche-Orient, cette annexe méditérranéenne de l'Europe. Tout cela est très naturel puisque l'œuvre de reconstitution et de pacification avait pour champ d'action tout désigné le vieux Continent, mais il n'en reste pas moins que l'œuvre politique, économique et sociale de la S. D. N. s'est concentrée sur l'Europe.

L'Europe, au moins l'Europe occidentale et centrale, prend aujourd'hui conscience de sa solidarité matérielle et de la nécessité de l'organiser, si elle ne veut périr dans le chaos de son infériorité économique et de ses dissensions politiques, en face des Etats-Unis, qui, à eux seuls sont un Continent. L'organisation économique de l'Europe, son unification, n'apparaît plus aujourd'hui comme une chimère (1). Le rapprochement franco-allemand; le cartel métallurgique occidental qui s'est réalisé en septembre 1926 et reste ouvert à des communautés industrialisées de l'Europe centrale: les projets relatifs à d'autres cartels industriels; le manifeste des Chambres de Commerce qui, sous sa forme générale, avait une signification surtout européenne et qui malgré les défections qui se sont produites chez certains de ses signataires dénotait un état d'esprit commun à la plupart des hommes d'affaires, montrent que les praticiens, les in-

(1) V. François Delaisi : « L'Union économique européenne est-elle possible? » Extrait du *Monde Nouveau*, octobre 1926.

dustriels, les financiers, conçoivent de la façon la plus réaliste les nécessités de l'heure.

L'opinion publique s'est emparée du problème et le discute journellement dans la presse quotidienne ou périodique. Les Etats-Unis d'Europe sont à l'ordre du jour des Congrès pacifistes et scientifiques. Parmi les manifestations internationales les plus importantes qui se sont déclarées en faveur de l'idée, citons le premier Congrès paneuropéen qui s'est tenu à Vienne du 3 au 6 octobre 1926 et le groupement pour l'Entente européenne qui s'est esquissé à Genève dans les premiers jours de septembre 1926. Tout cela forme un ensemble d'idées et d'efforts convergents qu'il serait bien étonnant de ne pas voir se réaliser partiellement dans les faits à plus ou moins brève échéance. C'est une éventualité dont il faut tenir compte et qui est de nature à dissocier encore l'organisation mondiale universelle dont M. Wilson et les rédacteurs du Pacte ont entendu jeter les bases.

Dissocier? Pas fatalement.

La création progressive des Etats-Unis d'Europe ou d'une section européenne de la Société des Nations ne constitue un véritable danger que si les organismes de Genève, tout en sentant la substance de la S. D. N. se rétrécir entre leurs mains, s'obstinaient à vouloir incarner dans leur exclusivisme européen les intérêts et l'organisation du monde. L'Europe ne peut absorber la Société universelle des peuples et ce serait folie de sa part de tendre à une hégémonie perpétuelle. Au sein même du vieux

Continent, le monde slave échappe actuellement à l'hégémonie occidentale et s'organise sur un mode fédéraliste, encore en puissance et indécis dans ses formes, mais qui suffit à prouver que l'expression « Etats-Unis d'Europe » est déjà trop large pour son contenu réel et que l'expression de « contientalisme » n'a même pas d'exactitude géographique. Il n'est plus possible de songer à organiser la société internationale universelle dans le cadre de l'Europe occidentale mais on doit songer à organiser l'Europe, ou plutôt les Europes, dans le cadre plus vaste et plus souple de la Société universelle des peuples.

De la nécessité d'une solution organique. — On doit y songer dès maintenant.

En face des tendances continentales et régionales qui se manifestent dans les diverses parties du monde, en face des intérêts particuliers qu'incarnent les groupements politiques comme l'Union panaméricaine ou le Commonwealth britannique, ou l'Union des Républiques Socialistes soviétiques, pour s'en tenir à ces trois apparents phénomènes, il est impossible de n'être pas frappé du danger que présente, pour la solidarité universelle et la paix permanente, une évolution dont on sent bien qu'elle a quelque chose d'irrésistible.

La solidarité internationale universelle n'est pas encore suffisamment intégrée, profonde et consciente pour s'égaliser à la surface de la terre et s'organiser uniformément. Les zones de solidarité particulière tendent au contraire

à trouver leur expression juridico-politico-économique.

Si on laisse cette évolution se réaliser sous la seule pression des faits, au hasard et, pour tout dire, anarchiquement, on se trouvera quelque jour en face de situations antagonistes extrêmement dangereuses et propres à engendrer des cataclysmes plus redoutables encore que le cataclysme de 1914-1918. La volonté humaine ne peut aller contre cette évolution, mais elle peut ambitionner de la canaliser, de l'organiser scientifiquement, c'est-à-dire conformément aux faits et aux besoins des peuples.

Mais pour cela il faut prendre le problème corps à corps et non point l'éluder, comme on s'est borné jusqu'ici à le faire. Il convient de considérer la décentralisation régionale internationale, comme une nécessité inéluctable et de s'efforcer de lui trouver une formule qui, en favorisant sont développement, permette cependant de le concilier avec la nécessité de l'unité de l'organisation internationale universelle et du Droit international universel. Cette formule, nul n'aura la prétention de l'exprimer avec exactitude, *a priori*, ni surtout de la donner comme définitive. On peut cependant, semble-t-il, poser quelques points de repère.

A la recherche d'une formule. L' « imbrication » des fédéralismes, comme garantie de paix. — Les ententes particulières, les groupements d'Etats sont inévitables. On ne saurait négliger les phénomènes de solidarité

particuliers qui se réalisent entre certains Etats et créent des familles de peuples infiniment variées. Mais on a tort d'envisager ce phénomène exclusivement sous sa forme géographique, de s'hypnotiser sur le continentalisme et le régionalisme. Il n'y a pas que la continuité géographique qui rapproche les Etats. Le Commonwealth britannique, écartelé aux quatre coins du monde, est à lui seul une Société des Nations dont l'influence est constante, et dont la cohésion volontaire basée sur une communauté de race, de langue, de culture et d'intérêts a pu changer de forme depuis que l'Irlande a été élevée au rang de Dominion et que l'égalité juridique de ses membres a été proclamée par la dernière Conférence impériale, mais qui n'en subsiste pas moins comme une réalité vivante.

D'autres groupements se révèlent et se révéleront incessamment selon que les liens de solidarité politique, économique, intellectuelle ou autres, viendront à se créer entre les Nations. De tout cela l'organisation politico-juridique des peuples doit tenir compte si elle veut vraiment se mouler sur les nécessités de la vie internationale. Mais elle ne saurait évidemment en tenir compte de la même façon.

Dans certains cas, il faudra que la Société universelle des Nations admette, malgré les risques qui peuvent en résulter, la constitution des sociétés plus restreintes à bases géographiques, ayant une constitution organique se rapprochant plus ou moins de la sienne

propre. Ce sera peut-être le seul moyen de ramener à elle certains grands Etats, comme la Russie ou les Etats-Unis qui, à eux seuls, présentent un véritable caracère de continentalisme et auxquels on ne saurait demander de sacrifier, pour entrer dans la Société des Nations, des situations politiques privilégiées, tranchons le mot, une hégémonie qu'ils ont mis des siècles à conquérir et qu'ils considèrent peut-être légitimement comme une partie intégrante de leur patrimoine. La seule question qui se pose est de savoir si les sacrifices que l'on devra faire sur les principes posés dans le Pacte pour l'organisation de la S. D. N. seront compensés par l'accroissement de force et les promesses de longévité que ces Etats apporteraient par leur seul présence à la communauté politique internationale.

On pourra d'ailleurs songer également à favoriser, au sein de ces vastes groupements géographiques, d'autres ententes à base régionale qui pourront, elles aussi, avoir leurs constitutions organiques et réaliser ainsi une superposition de fédéralismes dont la hiérarchie et l'autonomie apparaissent comme infiniment précieux pour la sauvegarde de la paix.

Mais à côté de cette solution extrême, il reste que les groupements d'Etats fondés sur des bases autres que la contiguité géographique devront aussi pouvoir se constituer et obtenir une représentation de leurs intérêts particuliers au sein de l'organisation universelle.

Le point particulièrement important et qu'il

faut mettre en lumière, — car il est de nature à calmer les appréhensions légitimes de ceux qui redoutent de voir la Société des Nations se disloquer au milieu de la complexité de ces groupements, — *c'est qu'un même Etat devra pouvoir faire partie d'un nombre indéfini de groupements divers ayant ou non une base géographique.*

De même que dans un Etat les individus peuvent appartenir à une multitude d'Associations ou de groupements, les uns publics, les autres privés, afin de pouvoir développer dans tous les domaines et dans toutes les directions leurs activités multiples; de même que les citoyens, sans cesser d'appartenir à une communauté politique, peuvent être rattachés à un Etat particulier dans un Etat fédéral, à une province, à une région, à une commune, et faire partie en même temps d'un syndicat, d'une société, d'une communauté religieuse, d'une association politique, etc.; — de même, tout Etat, petit ou grand, au sein de la Société des Nations, doit pouvoir s'associer librement à tout groupe d'Etats vers lequel le portent ses activités ou ses affinités infiniment multiples.

L'Angleterre, sans cesser d'être membre dominant du Commonwealth britannique, sans cesser d'appartenir au groupe européen occidental, d'être l'un des signataires essentiels du Traité de Locarno, etc... peut poursuivre une politique méditerranéenne avec les Etats méditerranéens, une politique du Pacifique avec les Etats d'Extrême-

Orient, une politique africaine avec les Etats possessionnés dans le Continent noir.

L'Espagne, sans cesser d'appartenir au groupement méditerranéen, peut s'engager dans les liens d'une union latine et servir de trait d'union entre l'Europe et les Républiques sud ou centre-américaines de langue castillane.

A quoi servirait de multiplier les exemples? Chacun peut les choisir au gré de son imagination dont les créations resteront toujours inférieures en richesse aux virtualités complexes de la vie des peuples. Il y avait quelque sentiment confus de cette nécessité dans les prétentions à l'ubiquité manifestées en 1918 par les Puissances *à intérêts généraux*, mais notre conception plus libérale ne limite les intérêts d'aucun Etat que par les possibilités même de son activité.

Ce qu'il faut surtout remarquer, c'est qu'il y a dans cette intrication ou « imbrication » des groupements une garantie de paix interétatique, particulièrement efficace. Si un Etat appartient à plusieurs systèmes différents, il sera par là même retenu dans ses velléités belliqueuses par le poids même de chacun des groupes dont il fera partie et, d'autre part, contribuera à neutraliser les velléités belliqueuses de ses associés par le soin qu'il prendra de sauvegarder ses propres solidarités. Ainsi, l'interprétation des différents phénomènes de fédéralisme sur les bases et les terrains les plus variés serait, croyons-nous, de nature à compener, et au-delà, les dangers

qu'un sectionnement purement géographique de la communauté internationale pourrait faire courir à la paix du monde.

La réforme du Conseil. — Reste un problème évidemment fort difficile, celui de la représentation de tous ces groupements d'origine et de nature si diverses, de tous ces intérêts si multiples et s'intégrant sous des formes imprévues, au sein des organes de la S.D.N. et en particulier du Conseil. Le règlement de septembre a fait un premier pas dans cette voie en réservant trois sièges à l'Amérique latine et en prévoyant pour l'Asie une représentation adéquate. Mais ce n'est là évidemment qu'une solution de circonstance et l'amorce d'une organisation qui doit être plus scientifique, par conséquent plus complexe.

On remarquera tout d'abord que la représentation au Conseil de groupements d'Etats, et non plus exclusivement d'Etats, est de nature à démocratiser sa composition. On peut admettre, en effet, que les groupements, comme c'est déjà le cas pour la petite Entente, n'y seraient pas toujours représentés par le même Etat, mais qu'il s'établirait au contraire un roulement, et que l'Etat le plus fort du groupement ne serait pas fatalement titulaire du siège (1).

La représentation de groupes ou familles d'Etats aurait en outre cette conséquence d' « internationaliser » davantage le Conseil, d'y représenter des « intérêts généraux », et

(1) V. ci-dessus, p. 43.

non plus des intérêts *nationaux*, et par suite, de faire évoluer la Société de la juxtaposition des Etats vers la fusion, du stade actuel de la « multi-nationalité » vers l'inter-nationalisme proprement dit. Le phénomène serait d'autant plus accentué que la décentralisation se ferait sur des terrains plus divers, et combinerait la décentralisation technique, ou par matières, avec la décentralisation régionale.

Enfin, insistons-y, la coexistence de groupements organisés au sein de la Société universelle permettrait de donner satisfaction aux ambitions légitimes de certains Etats qui ne peuvent réclamer comme un dû une représentation permanente au sein d'un Conseil mondial, mais qui seraient en droit de l'exiger dans l'organisation d'un groupement particulier. Nous l'avons déjà dit en ce qui concerne la situation du Brésil en Amérique latine, et laissé entendre, en ce qui concerne la situation de la Pologne, en Europe centrale. Sa place est indiscutablement marquée dans le Conseil de la Société européenne; elle ne l'est pas aussi nécessairement dans le Conseil de la Société universelle. On en pourrait dire autant de l'Espagne.

En résumé, on ne saurait représenter dans le Conseil de Genève, sans l'élargir indéfiniment et sans aboutir à l'absurde, tous les intérêts internationaux permanents et tous les Etats convaincus de l'importance de leur rôle. Pour sortir de l'impasse il faudra quelque jour faire de lui le Conseil des Conseils et y incarner un groupement de groupements.

Une suggestion. — L'avenir seul pourra suggérer les procédés définitifs. Il nous paraît cependant que parmi les solutions entrevues l'une des plus ingénieuses a été formulée par M. Henri Rolin (1).

Voici en quoi elle consisterait.

M. Henri Rolin part de l'indication fournie par l'art. IV du Pacte aux termes duquel « tout membre de la S. D. N. qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil. « Si donc, explique l'auteur, on parvient à déterminer avec précision quelles sont pour les différents membres de la S. D. N. les questions dans lesquelles ils ont un intérêt particulier et qu'on leur garantisse une représentation au Conseil pour l'examen de ces questions, aussitôt l'élection au Conseil aura perdu beaucoup de son attrait et l'on pourra espérer ne plus voir se renouveler les impatiences, les rivalités, les froissements, qui se produisirent annuellement à l'occasion des élections et que la nouvelle réglementation ne paraît pas de nature à éviter. »

Evidemment M. Rolin se rend compte du caractère bâtard et insuffisant du règlement de septembre. A titre d'exemples, il montre que l'Espagne devrait être invitée à siéger dans toutes les questions méditerranéennes, le Brésil dans toutes les difficultés concernant

(1) V. Henri Rolin : « Où en est la Société des Nations ? » *Revue Belge*, 1er et 15 janvier 1927.

un des Etats de l'Amérique du Sud, la Pologne dans tous les différends qui naîtraient en Europe orientale. « D'une façon générale, il semble que l'on pourrait formuler cette règle que dans toute question politique le Conseil devra faire place aux représentants des Etats limitrophes de chacune des parties en cause ». Mais en revanche, et pour que le Conseil ne soit pas trop nombreux, siégeraient seuls avec ces Etats les représentants des membres du Conseil à siège permanent, et les membres élus du même continent, à l'exclusion des membres élus non intéressés. Enfin, outre cet assouplissement de la composition du Conseil, *ratione materiæ*, M. Rolin envisage la possibilité de convoquer le Conseil dans des Continents différents.

On remarquera que le projet de traité d'assistance mutuelle prévoyait déjà quelque chose d'analogue (1) en faisant appel à ce qu'on pourrait appeler le « groupe des voisins ». Et M. Rolin rappelle qu'il en est de même en matière d'investigation militaire et de contrôle du désarmement, en vertu de la résolution du Conseil du 17 septembre 1924. La suggestion peut donc être pratiquement intéressante. Elle ne nous paraît toutefois comporter qu'une valeur provisoire.

Tout d'abord elle n'envisage que les difficultés politiques; en second lieu, il paraîtrait assez difficile de déterminer *a priori* quelles sont les affaires qui peuvent intéresser éven-

(1) V. ci-dessus, p. 191.

tuellement tel ou tel Etat. Enfin, on peut douter qu'elle donne satisfaction à des Gouvernements qui cherchent dans une présence *permanente* au Conseil non seulement une assurance politique, mais une satisfaction de prestige.

Il nous paraît donc nécessaire de rechercher une solution plus réellement organique et permanente, supposant la formation de groupements particuliers ayant eux-mêmes des organes propres, et reconnaissant à ces groupements particuliers une compétence définie, ainsi qu'une représentation au Conseil central ou suprême de la Société universelle.

Fédéralisme. — Résumé. — Nous ne nous le dissimulons pas, c'est là une solution de fédéralisme, une solution extrême mais qui ne sera pas toujours nécessaire, qu'on doit accepter et non systématiser, mais qu'on ne saurait repousser lorsqu'elle s'impose dans les faits.

Le génie de Proudhon avait entrevu, voici déjà trois quarts de siècles, que la question se poserait, et, presque, comment elle se poserait. L'histoire a tout d'abord recouvert sa pensée. Elle émerge aujourd'hui de l'océan des événements (2).

Ce fédéralisme paraît seul de nature à permettre à la S.D.N. de réaliser ses buts universels, car seul il se modèle sur les réalités de l'organisation politique internationale. Mais

---

(2) V. N. Bourgeois, *Les Théories du Droit international chez Proudhon. Le Fédéralisme et la Paix*. Paris, Rivière.

il pose des problèmes difficiles à résoudre: délimitation des compétences entre les organismes continentaux et régionaux; contrôle de l'organisme central; combinaison de l'activité des sections géographiques avec celle des services techniques décentralisés, dont l'autonomie doit faire contrepoids à la tendance naturelle et redoutable du continentalisme ou du régionalisme vers la centralisation et l'absorption de toute l'activité sociale des Etats membres.

Afin de maintenir l'unité indispensable et salvatrice, les procédés peuvent être divers et pourront varier selon l'opportunité, le temps, le lieu. Celui que préconise M. Rolin aurait, entre autres avantages, celui d'assurer au Conseil le pouvoir de revendiquer en tout temps les affaires présentant une importance mondiale, c'est-à-dire de maintenir entre ses mains la compétence de la compétence.

Un autre procédé pratiquement aussi nécessaire, consisterait à assurer aux Etats la liberté fondamentale de s'agréger librement à tout groupement de nature technique ou politique vers lequel l'attirerait une communauté d'intérêts particulière.

Enfin, pour sauvegarder l'unité de la Société des peuples, il conviendrait de sauvegarder avant tout l'*unité du Droit international.* Sur ce point, quelques précisions sont encore nécessaires.

Régionalisme et Unité du Droit international. — Le Droit n'étant rien autre que la traduction en règles sociales de la solidarité est,

comme cette solidarité elle-même, un et multiple tout ensemble. Il existe un Droit international universel, mais il existe également, à l'intérieur des familles d'Etats ou de peuples, des règles juridiques plus étroites, spéciales, traduisant des phénomènes de solidarité particuliers en règles de droit conventionnelles ou coutumières.

C'est en ce sens que l'on peut parler d'un Droit international européen, américain, asiatique, ou même d'un Droit sud-américain, d'un Droit régional.

Mais cela implique en même temps qu'une série de normes juridiques générales restent applicables à tous les rapports internationaux quels qu'ils soient, et forme pour ainsi dire le cadre général à l'intérieur duquel, dans *les limites* duquel, s'élaborent les règles juridiques des sociétés internationales plus restreintes. On ne peut parler de disciplines juridiques internationales multiples qu'à la condition de les concevoir comme concentriques les unes aux autres et hiérarchisées, comme sont hiérarchisés à l'intérieur d'un Etat le Droit constitutionnel, la loi ordinaire et le règlement. Toute autre conception, celle notamment de l'indépendance réciproque des droits continentaux ou régionaux, serait proprement anarchique.

L'unité du Droit international dans sa diversité peut être assurée par différents procédés, notamment par un travail de codification à la fois régional et mondial, dont la Société des Nations, après quelques hésitations, a enfin

compris la nécessité et dont elle a entrepris la réalisation, à la suite de la résolution de la 5e Assemblée, par l'institution d'une Commission de codification.

Mais la véritable sauvegarde et le véritable instrument d'évolution dans ce domaine, c'est la Cour permanente de Justice internationale de La Haye. Le Droit international trouvera dans son activité, dans l'accroissement de sa compétence, dans l'affirmation progressive de sa compétence obligatoire, son régulateur essentiel. C'est pourquoi il importe, d'une part, qu'aucune cour de justice internationale particulière qui viendrait à se fonder ne puisse avoir de compétence en dernier ressort que sous condition d'un pourvoi toujours possible à la Cour de La Haye pour violation de la loi internationale. C'est pourquoi également il serait si important de faciliter l'accession des Etats qui ne sont pas encore membres de la Ligue à la Cour de Justice internationale, cette accession équivalant presque entièrement, au moins du point de vue qui nous occupe, c'est-à-dire de l'élaboration du Droit international, à leur entrée dans la Société. On sait que les réserves formulées par le Gouvernement de Washington n'ont pas encore permis l'accession des Etats-Unis à la Cour de Justice, mais il est permis d'espérer que cet heureux résultat n'est que différé.

Une résolution de la Fédération des Associations françaises pour la S. D. N. — C'est en s'inspirant de ces principes que la Fédération française des Associations pour la

S.D.N. adopta, au mois de février 1927, la résolution dont la teneur suit, en réponse à la question posée par le Bureau de la Fédération internationale aux différentes fédérations nationales, en vue du Congrès des Associations pour la S. D. N. qui siégea à Berlin au mois de mai suivant (1).

Convient-il de donner des bases soit continentales, soit régionales, à la Société des Nations? Des Etats-Unis d'Europe pourraient-ils être une de ces bases? —

« La Fédération Française répond qu'en principe des groupements de nations, soit continentaux, soit régionaux, pourraient être admis dans la S. D. N. et qu'une Union européene pourrait être un de ces groupements.

« Elle tient à dire tout d'abord que, dans sa pensée, il ne s'agit nullement de bouleverser le Pacte de la S. D. N., mais, au contraire, de le fortifier en l'adaptant aux circonstances, en conservant son esprit et ses formes essentielles, de manière à rendre possible l'universalité de la S. D. N.

« Elle considère qu'il existe, soit à l'état d'ébauche, soit avec une suffisante réalité d'organisation, des groupements d'Etats qui répondent à des phénomènes particuliers de solidarité et qui ont pour bases soit la contiguité géographique, soit des affinités ethniques, soit des communautés d'intérêts politiques, économiques, culturels ou autres;

(1) La rédaction de ce texte est le résultat d'une collaboration à laquelle ont pris part, entre autres, le Professeur Aulard et l'auteur du présent travail.

« Que, parmi ces groupements à caractère continental, régional, ou autre, on voit par exemple: l'Union Pan-Américaine, le Commonwealth Britannique, la Petite Entente, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Groupe des Etats signataires du Pacte de Locarno;

« Que l'activité de la S. D. N. serait heureusement facilitée si elle était mise à même de tenir compte de ces phénomènes particuliers de solidarité;

« Que la S. D. N. s'est, elle-même, engagée dans cette voie, non seulement par l'art. 21 du Pacte qui admet les ententes régionales, mais en adoptant des solutions décentralisées, notamment en ce qui concerne l'activité de ses organisations techniques (par exemple: Communications et Transit); les dispositions relatives à la sécurité (interprétation des articles 10 et 16 du Pacte, les projets d'assistance mutuelle, Protocole de Genève), et même en ce qui concerne la réforme organique de son Conseil (Règlement de septembre 1926);

« Qu'il semble urgent de chercher une solution méthodique et générale, en vue de décentraliser vraiment la Société des Nations.

« La Fédération Française estime donc qu'il y a lieu d'inviter le Conseil de la Société des Nations à étudier les moyens d'adapter le Pacte aux phénomènes de fédéralisme international qui se produisent en des formes soit continentales, soit régionales.

« Les bases de cette étude pourraient être:

« *a*) Reconnaissance par la Société des Na-

tions de ceux desdits groupements qu'elle estimerait parvenus à un état suffisant de maturité;

« *b*) liberté pour tout Etat de s'affilier à l'un ou à plusieurs de ces groupements;

« *c*) contrôle exercé par l'organisation centrale de Genève sur la constitution, la compétence et l'activité politique et économique de ces groupements;

« *d*) maintien dans l'organisation centrale: 1° de l'*Assemblée* formée des délégués de tous les Etats, en accentuant le caractère démocratique de cette représentation; 2° du *Conseil*, pour l'élection duquel l'Assemblée tiendrait compte de ces groupements; 3° de la *Cour mondiale de Justice*, chargée d'assurer l'unité du Droit international et de la jurisprudence.

« Un des groupements prévus pourrait ou plutôt devrait être européen; c'est-à-dire comprendre toutes les Nations d'Europe qui, remplissant les conditions énoncées à l'article premier du Pacte, voudraient en faire partie.

« Comme il ne peut s'agir encore d'un groupement aussi serré que celui des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, la Fédération Française, quel que soit le prestige historique de l'expression: *Etats-Unis d'Europe*, préférerait l'expression *Union Européenne*, afin de montrer qu'on laisserait à chaque Etat d'Europe la plus large indépendance, telle qu'il la possède dans la Société des Nations actuelle.

« Cette Union Européenne pourrait avoir les bases suivantes:

« *a*) maintien de l'indépendance complète

de chaque Etat Européen, en ce qui concerne les institutions politiques, l'administration, la fiscalité, l'éducation, etc.

« *b*) accords économiques comportant..., etc., etc... » (1).

On remarquera le caractère prudent de ces résolutions qui aboutissent non pas à réclamer une refonte du Pacte de la Société des Nations, mais une adaptation de ses dispositions à des phénomènes effectifs de groupement spontané.

On peut, en effet, estimer que les rédacteurs du Pacte de la S. D. N. en considérant les Etats comme des entités unes et interchangeables, ont commis une erreur assez voisine de celle où les philosophes de la période révolutionnaire étaient tombés en supprimant tout groupement intermédiaire entre l'individu et l'Etat et en juxtaposant les citoyens isolés au sein de la Société nationale. Sans doute, le Pacte ne prohibe pas l'Association comme la Loi Le Chapelier, ou le Code pénal français, et pour cause: la Société internationale qu'il crée n'a pas le pouvoir d'empêcher les associations d'Etats. Mais le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il ne la tient pas pour esssentielle et ne l'encourage pas. Il se-

(1) Ce projet, soumis à l'Union internationale des Associations par la S. D. N., n'a pas été admis, et n'a pu, par suite, être soutenu à Berlin. Cela tendrait à prouver que les conceptions qu'il développe sont encore prématurées pour l'opinion publique qui s'attache étroitement à l'idée d'universalité, sous son aspect d'uniformité, sans en concevoir les dangers.

rait plus scientifique de la reconnaître comme inévitable et d'en assurer la liberté tout en se garantissant contre ses abus par une réglementation adéquate.

C'est à quoi devait songer de son côté la science juridique.

La doctrine. — La grande majorité des internationalistes se montre favorable au principe du régionalisme international et de la décentralisation.

Comme il est naturel, c'est l'Amérique, peu soucieuse, comme on le sait, de lier ses destinées à celles de l'Europe, qui a cherché dans le continentalisme et le régionalisme une formule plus souple que celle du Pacte de la S. D. N. et qui lui permît de participer à une organisation internationale mondiale tout en réservant son autonomie politique.

Au cours même de la guerre, l'Institut américain de Droit international, dans sa séance du 8 janvier 1916, chargeait son Secrétaire général, le Jurisconsulte chilien, M. Alejandro Alvarez, d'une étude générale sur « la Société des Nations et le Droit de l'avenir ». Cette étude prit pour triple base: la reconstruction d'une société internationale européenne; la réforme de la société internationale américaine; leur conjonction dans l'organisation d'une société internationale mondiale. Le continentalisme bipartite américano-européen est resté, depuis lors, le thème fondamental des travaux de M. Alejandro Alvarez dont la conception politique est parallèle à la conception juridique d'un Droit international amé-

ricain (1). Lors de sa deuxième session, l'Institut américain de Droit international (La Havane 1917) fut saisi par lui d'un projet d'Union continentale, ou Conseil de conciliation, pour les Etats du nouveau Monde, et depuis lors a mis au jour un projet de Code destiné à réglementer les rapports des Républiques américaines entre elles.

La cinquième Conférence pan-américaine (Santiago 1923) a discuté et étudié, sur la proposition de M. Buero, délégué de l'Uruguay, et malgré la répugnance des Etats-Unis, la question de l'élargissement de l'Union pan-américaine en une Société des Nations américaine. Il s'agit de renforcer l'activité et les moyens de l'Union, notamment d'assurer à tout Etat américain qui n'aurait pas de représentant diplomatique à Washington, la possibilité de nommer un représentant spécial au Conseil de l'Union; de donner à ce Conseil,

---

(1) C'est dans l'ouvrage de M. Alvarez: « La grande guerre européenne et la neutralité du Chili », Paris 1915, que l'on trouve vraisemblablement, pour la première fois, l'idée d'une Société des Nations reposant sur des bases continentales. On la retrouve ensuite dans son autre ouvrage: « Le Droit international de l'avenir » (Washington 1916), pp. 72 à 112, puis dans une communication faite à l'Académie des Sciences morales et politiques, le 4 octobre 1919, sous ce titre: « L'Organisation internationale, d'après le Traité de Versailles, Droit public européen, Droit public américain »: ensuite, dans les rapports présentés à l'Institut de Droit international, en 1922, et à l'Union juridique internationale, en 1926, sur : « La réforme du Pacte de la Société des Nations, sur des bases continentales et régionales », rapport dont il sera parlé ci-dessous; enfin, dans la brochure: « La Cinquième Conférence pan-américaine et la Société des Nations », publiée par la *Revue des Sciences politiques*, janvier-mars-avril-juin 1924. Tous les auteurs qui se sont occupés de la question ont plus ou moins puisé leurs matériaux dans les travaux de M. A. Alvarez.

jusqu'ici présidé par le Secrétaire d'Etat américain, l'élection de son Président; de créer des relations économiques et commerciales intellectuelles, sociales, etc...

La Commission et le Congrès se montrèrent même favorables à ce que la société américaine entretînt avec la S. D. N. de Genève, des rapports étroits. C'est le groupe des Etats des Antilles et du centre-Amérique, plus directement menacé par l'hégémonie nord-américaine, qui détermina le mouvement en ce sens. La question fut renvoyée à la prochaine Conférence pan-américaine qui se tient précisément cette année, à Montevideo. Elle sera étudiée également par l'Institut américain de Droit international à Rio. On a discuté également à Santiago la constitution d'une Cour de Justice américaine inspirée du précédent de la Cour créée en 1907 par les cinq Républiques de l'Amérique centrale (1).

* * *

En Europe, l'Institut de Droit international mit à l'ordre du jour de sa session de Rome (Oct. 1921) l'étude juridique des stipulations du Pacte. Après un certain nombre d'observations d'ordre général, il chargea MM. Alvarez et Gidel, en qualité de rapporteur et co-rapporteur de sa vingt-septième Commission, de préparer un rapport pour sa session de 1922 qui se tint à Grenoble. Il s'agissait d'un

(1) V. Nicolas Politis: « La Justice internationale ».

examen critique du Pacte et de rechercher les améliorations dont il paraîtrait susceptible. Une enquête fut faite auprès des membres de l'Institut sur les différents problèmes soulevés par le statut et l'activité de la Société des Nations, en particulier sur le problème du régionalisme. Quatre opinions principales se se firent jour :

a) la S. D. N. doit être universelle, unifiée, et ne comporter aucune division;

b) on peut concevoir des groupements d'Etats et une décentralisation technique, mais pas de sectionnement géographique;

c) il doit y avoir une S. D. N. unique, mais comportant dans son sein des divisions continentales et régionales, à la seule condition de ne pas compromettre son unité;

d) il n'est pas nécessaire d'avoir une Société des Nations universelle: une organisation rudimentaire suffit, basée sur des Associations à caractère continental et travaillant en commun à une coopération internationale. On reconnaîtra dans cette dernière opinion la conception américaine.

La grande majorité des membres de l'Institut se prononça pour les opinions intermédiaires (sub litt. b et c) c'est-à-dire pour une Société des Nations universelle mais décentralisée et comportant au besoin un sectionnement géographique (1).

(1) Citons notamment MM. A. Rolin, Adatci, Lord Philimore, Dupuis, d'Olivart, Kleen, Kebedgy, H. Webherg, Kaufmann, Errera, Gemma, Rolin, Jaecqmyns, Corsi, Bellot, Le Fur, Fauchille, Mérignahc, Blociszewski, de la Barra, de Wisscher, Politis, de La Pradelle, etc...

Le rapport présenté par M. Alvarez à la vingt-septième Commission aboutissait à une critique fondamentale et, selon nous, excessive du Pacte de 1919. Il concluait non pas seulement à l'amélioration de l'organisme de Genève, considéré comme inopérant, mais à son remplacement par une autre institution reconstituant la Société internationale sur de nouvelles bases propres à lui procurer l'universalité.

L'Association mondiale des Etats eût été construite sur de simples assises diplomatiques ou Conférences de délégués tenues périodiquement ou quand le besoin s'en ferait sentir, mais n'agissant jamais que par voie de simple recommandation et respectant scrupuleusement la souveraineté et l'égalité des Etats. Le Conseil élu par l'Assemblée, simple agent d'exécution, eût été dépourvu de toute prérogative d'autorité ou même d'initiative réelle. Le travail des Conférences devait être préparé par neuf Commissions chargées d'étudier les causes de guerre, les moyens d'y remédier et de résoudre pacifiquement les conflits, la limitation des armements, le développement des rapport économiques, l'organisation internationale du travail et des Unions internationales; de préparer la codification du Droit international, etc... le tout, bien entendu à titre consultatif. On laissait à l'avenir le soin de resserrer cette Société très lâche et rudimentaire au moyen d'accords plus précis, auxquels chacun des Etats membres aurait pu se soustraire en démissionnant.

Ce n'était en somme qu'une extension des méthodes et de l'organisation de l'Union panaméricaine. On prévoyait des associations régionales ou continentales autonomes et indépendantes, mais sans y insister particulièrement et sans prévoir d'une façon précise leurs relations avec l'Association mondiale. Dans son projet de 1926, présenté à l'Union juridique internationale, M. Alvarez faisait au contraire des Unions continentales, et en particulier de l'Union pan-américaine et de la Société des Nations européenne, les piliers de son organisation.

L'éminent rapporteur ne se dissimulait évidemment par les résistances qu'une solution aussi radicale rencontrerait devant la vingt-septième Commission et l'Institut de Droit international. Le projet n'allait à rien moins, en effet, qu'à revenir au premier projet rudimentaire et imprécis de M. Wilson. Il faisait table rase à la fois des travaux de la Commission de Crillon et de tout l'effort constructif accompli à Genève depuis 1920. Il réduisait la S. D. N. à un Congrès périodique et à une Association d'études. Aussi M. Alvarez proposait-il à la vingt-septième Commission, à titre d'alternative, de considérer son projet d'Association mondiale comme un procédé non pas de remplacement, mais de liaison entre la S. D. N. qui aurait subsisté telle que le Pacte et son évolution propre l'avaient faite, et l'Union pan-américaine et les autres Etats non encore membres de la S. D. N.

La vingt-septième Commission de l'Insti-

tut, en effet, estima que les rapporteurs avaient peut-être dépassé les termes de leur mandat qui était d'étudier, d'un point de vue critique et juridique, les stipulations du Pacte, et non de lui substituer une construction entièrement nouvelle. Elle considéra que l'abandon du Pacte constituerait un immense recul et serait de nature à compromettre la Société des Nations; que l'Association mondiale proposée devait servir uniquement d'instrument de liaison, limiter sa compétence aux seules questions d'ordre mondial, borner ses décisions à de pures recommandations, ne porter aucune atteinte aux organisations internationales déjà existantes, et même que le principe n'en pouvait être adopté qu'à titre subsidiaire pour le cas où il serait impossible de donner autrement à la S. D. N. un caractère vraiment universel.

Elle fit en outre subir au projet du rapporteur un certain nombre de modifications pour préciser les conditions d'entrée des Etats dans l'Association et la constitution du Conseil exécutif qui devait être composé à la fois de membres élus et de représentants de la S. D. N. et de l'Union pan-américaine. Ainsi, le principe fédéraliste reprenait la place essentielle et l'Union mondiale s'intégrait davantage.

Le projet de la vingt-septième Commission présentait en outre cette caractéristique très notable d'admettre la loi de la majorité ou de la majorité renforcée pour la plupart des décisions, en réservant l'application de

la règle de l'unanimité pour les seules modifications aux statuts et la fixation du maximum des dépenses annuelles de l'Association. Mais comme le projet ne donne à l'organisme que des attributions purement consultatives, cet effort, d'ailleurs incomplet, vers la loi majoritaire, ne présente pas grand intérêt. Le projet vaut surtout, comme tentative de concilier les deux principes tous les deux nécessaires de l'universalité et du régionalisme.

---

(1) *Projet de convention pour la formation d'une Association mondiale des Etats* (Annuaire de l'Institut de Droit international, Tome XXIX).

Les Hautes Parties Contractantes,

Désirant développer l'organisation de la vie internationale sur les bases de la coopération mutuelle et se proposant de garantir la paix et la sécurité des Nations, de veiller à leurs intérêts généraux, de fortifier entre elles les relations d'amitié, d'éviter les causes de conflits et de prévoir les moyens adéquats pour les résoudre ;

Considérant que ces fins ne peuvent pas être atteintes d'un seul coup, mais seulement par des efforts constants et progressifs de tous les Etats ;

Constatant que ces efforts ont déjà eu pour résultat l'institution de la Société des Nations et de l'Union pan-américaine.

Estimant qu'il y avait lieu de créer un instrument de liaison entre ces deux organisations et entre les Etats qui, tout en ne faisant pas partie desdites organisations, sont animés du désir et en possession des moyens d'entretenir avec le reste du monde des relations fondées sur les mêmes principes de coopération et de justice ;

Adoptent les bases suivantes d'une Association des Etats à caractère mondial.

Article premier. — Il est créé une Association mondiale des Etats qui a pour mission d'établir la liaison entre la Société des Nations, l'Union pan-américaine et les Etats qui ne font pas partie de l'un ou de l'autre de ces deux groupements.

L'Association connaît des questions d'intérêt mondial ou d'intérêt intercontinental.

Elle a notamment pour atrtibutions :

a) De veiller aux intérêts généraux de l'humanité ;

b) De prendre des mesures pour éliminer les causes de guerre ;

c) D'instituer des moyens adéquats pour la solution pacifique des conflits entre Etats ;

d) De resserrer les llens de toutes sortes entre les pays, afin de faciliter la coopération universelle ;

Au surplus, à la veille de la session de l'Institut, la Commission retira purement et simplement de l'ordre du jour les conclusions de son rapporteur, dans la crainte où elle était de porter atteinte à la Société des Nations.

---

c) De poursuivre la codification graduelle et progressive du Droit international.

L'Association n'agit que par voie de recommandations.

Art. 2. — Est membre de l'Association tout Etat faisant partie soit de la Société des Nations, soit de l'Union pan-américaine, sauf déclaration contraire faite par lui dans le délai de trois mois à compter de la signature de la présente convention.

L'alinéa premier ci-dessus s'applique également à tout Dominion ou à toute colonie faisant partie de la Société des Nations.

Peut être en outre membre de l'Association tout autre Etat qui en fait la demande au Conseil et dont l'admission est votée par l'Assemblée, à la majorité des deux tiers.

Art. 3. — L'Association a pour organes une Assemblée et un Conseil exécutif.

Arc. 4. — L'Assemblée comprend tous les Membres de l'Association. Chaque membre ne peut compter plus de trois représentants à l'Assemblée et ne dispose que d'une seule voix, quel que soit le nombre de ses représentants.

Ara. 5. — L'Assemblée poursuit la réalisation des buts indiqués à l'art. 1er ci-dessus.

Elle se réunit aux époques et dans l'endroit à fixer par la première Assemblée qui se tiendra après la constitution de l'Association.

Elle arrête le budget et approuve les comptes de l'Association.

Art. 6. — L'Assemblée est secondée dans l'exercice de ses attributions par huit Commissions permanentes chargées :

1° D'enquêter sur les causes de guerres et sur la manière la plus efficace d'y remédier ;

2° D'instituer des moyens adéquats pour résoudre pacifiquement les conflits entre Etats ;

3° D'étudier la limitation des armements navals, terrestres et aériens ;

4° De développer les rapports économiques et intellectuels entre les Etats ;

5° D'étudier les questions relatives à l'organisation internationale du travail ;

6° D'étudier tout ce qui a trait aux services administratifs internationaux (Unions internationales) ;

7° D'étudier et de préparer toutes les Conférences internationales à caractère mondial que décide l'Assemblée ;

L'Institut limita dès lors ses délibérations à l'étude critique des stipulations du Pacte et émit le vœu dont la teneur suit, qui sans préjuger de ses décisions au sujet du régiona-

---

8° De la codification graduelle et progressive du Droit international.

Toutes les Commissions peuvent s'adjoindre les experts qu'elles jugent nécessaires.

La huitième Commission se tiendra en rapports constants avec les Instituts de Droit intrenational.

Art. 7. — Chaque Etat indiquera au Conseil exécutif de l'Association le nom de la personne qui doit le représenter dans les Commissions.

Chaque Etat peut avoir un représentant dans chacune des Commissions.

Les Commissions se réunissent quand les circonstances le demandent, sur convocation de leur président ou du Conseil exécutif de l'Association qui fixent le lieu de la réunion.

Chaque Commission nomme un Président chargé de diriger ses travaux.

Art. 8. — Jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé par l'Assemblée, à la majorité des 4/5, le Conseil exécutif de l'Association se compose de dix-huit membres, dont six membres non américains délégués par le Conseil de la Société des Nations ou par le Conseil directeur de l'Union pan-américaine, et six membres désignés librement par l'Assemblée de l'Association.

Art. 9. — Le Conseil est le délégué de l'Association et lui est subordonné.

Ses attributions sont:

1° D'être en contact avec les diverses Commissions mentionnées plus haut;

2° De veiller à ce qu'elles se réunissent en temps opportun, et au besoin de les remplacer dans l'exercice de leurs fonctions, en particulier quand il s'agit de matières qui relèvent de la deuxième Commission;

3° De tâcher d'aplanir ou de résoudre pacifiquement:

a) Les conflits à caractère politique entre Etats de divers Continents;

b) Les conflits à caractère politique entre Etats d'un même Continent qui pourraient menacer la paix du monde et dont il est saisi, suivant le cas, par le Conseil de la Société des Nations, ou par le Conseil directeur de l'Union panaméricaine;

4° De convoquer l'Assemblée quand il le juge opportun ou sur la demande qui lui est faite par un quart des membres de l'Association:

5° De présenter à l'Assemblée les conclusions des diverses Commissions.

lisme, laisse entendre implicitement qu'il ne doit être considéré, comme les autres amendements au Pacte, que comme un moyen d'arriver à la réalisation de l'universalité: « Conformément aux conclusions de la vingt-sep-

---

Art. 10. — Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de l'Association ou en tel autre lieu qui pourra être désigné par lui.

Art. 11. — Les décisions de l'Assemblée sont prises à l'unanimité à la majorité des 4/5, à la majorité des 2/3, ou à la majorité simple des membres de l'Association, selon les cas.

L'unanimité est requise pour les modifications aux statuts et pour la fixation du maximum des dépenses annuelles de l'Association.

La majorité des 2/3 suffit pour l'admission des nouveaux membres.

La majorité simple suffit pour l'élection des membres du Conseil.

Toutes les autres décisions de l'Assemblée sont prises à la majorité des 4/5.

Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des 4/5.

Art. 12. — Un Secrétariat permanent est adjoint au Conseil et placé sous ses ordres.

Le Secrétariat conserve et tient à jour, dans toute la mesure du possible, l'état des traités ou engagements internationaux en vigueur conclus par les divers Etats. Il veille à la publication de tous renseignements concernant soit la conclusion, soit la modification, soit l'abrogation des traités ou engagements internationaux.

Le Secrétaire général est nommé par le Conseil; le reste du personnel l'est par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de l'Association est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les membres de l'Association dans les proportions établies par l'Assemblée.

Art. 13. — Le siège de l'Association est établi à..... L'Assemblée peut décider de l'établir en tout autre lieu.

Les représentants des membres de l'Association et les agents de l'Association jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par l'Association, et par ses services et ses réunions sont inviolables.

Art. 14. — Il ne sera rien changé à la condition des Bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs, sauf décision contraire de l'Assemblée prise à la majorité des 4/5.

Tous autres Bureaux internationaux et toutes Commissions

tième Commission, l'Institut a écarté l'idée de créer, à côté de la Société des Nations, une association mondiale destinée à servir de lien entre elle et l'Union pan-américaine, mais maintenu à son ordre du jour l'étude critique du Pacte de la Société des Nations pour être, à sa prochaine session, à même de décider si, et dans quelle mesure, il y aurait avantage à suggérer des amendements aux articles en vigueur, spécialement en vue de réaliser la vo-

---

pour le règlement des affaires d'intérêt mondial ou d'intérêt intercontinental qui seraient créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de l'Association, sauf décision contraire de l'Assemblée prise à la majorité des 4/5.

Pour toutes questions d'intérêt mondial ou d'intérêt intercontinental réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de Commissions ou de Bureaux internationaux, le Secrétariat de l'Association devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

L'Assemblée peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout Bureau ou Commissions placés sous l'autorité de l'Association.

Art. 15. — La Cour permanente de justice internationale créée par la Société des Nations connaîtra de tous les différends que les membres de l'Association lui soumettront.

Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tous différends ou sur tout autre point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Art. 16. — Les Etats membres de l'Association s'engagent à ne pas recourir aux hostilités tant qu'ils n'ont pas épuisé les moyens reconnus par le Droit international pour la solution pacifique des litiges internationaux.

Si un Etat enfreint cette disposition, le Conseil attirera l'attention des organismes continentaux ou régionaux respectifs pour qu'ils avisent aux mesures qu'ils jugeront nécessaires.

Art. 17. — Les Société, Unions ou Groupements à caractère continental ou régional formés entre Etats pour développer leurs intérêts communs et atteindre plus efficacement les fins visées par la présente convention ne devront avoir, dans aucun cas, un caractère hostile à l'Association universelle ou aux autres Associations continentales ou régionales.

Art. 18. — Tout Etat peut se retirer de l'Association, quand il l'estime convenable, après un préavis d'un an.

cation de la Société des Nations à l'universalité (2) ».

Bien qu'elle n'ait pas abouti à des résultats positifs, cette discussion est extrêmement intéressante. Elle montre en effet que la solution du problème du régionalisme ne saurait être cherchée, — ni dans une reconstruction totale de l'organisation internationale déjà existante: (la Société des Nations doit subsister avec toutes ses virtualités, toutes ses réalisations et son caractère universel), — ni dans une sorte d'appareillage entre la Société des Nations et d'autres organismes, telle l'Union panaméricaine, qui sont construits sur de tout autres principes, et dans des buts moins constructifs et plus exclusifs; — ni surtout dans un esprit de séparatisme géographique tendant à parquer les différents Etats dans des associations fermées n'ayant entre elles que le vague lien d'une Conférence diplomatique ou de Commissions d'études académiques.

Elle implique qu'il faut partir pour réaliser la décentralisation et le régionalisme, non d'une table rase, mais de l'actuelle Société des Nations, considérée comme virtuellement universelle; chercher les moyens de réaliser cette universalité en laissant aux groupements d'Etats librement formés, soit dans son sein, soit en dehors d'elle, une autonomie et une compétence garanties; composer ses organes centraux de façon à y représenter à la fois

---

(2) V. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, Tome XXIX, p. 257.

tous les Etats individuellement (Assemblée) et les groupements d'Etats (Conseil), toutes les fois que l'exercice de leur autonomie mettra en jeu un intérêt mondial ou nécessitera un contrôle.

* * *

Ces conclusions correspondent assez exactement, à celles auxquelles nous sommes nous-même parvenu (1).

Elles cadrent également avec celles auxquelles est arrivée *l'Union juridique internationale*, qui, à son tour, et sur le rapport de M. Alejandro Alvarez, a mis la question à l'ordre du jour de sa cinquième session tenue en juin 1926, et adopté après de longues délibérations, les conclusions suivantes votées à l'unanimité:

« L'Union juridique internationale,

« réunie pour étudier la possibilité et l'opportunité d'une réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales ou régionales, aux termes du rapport présenté par M. Alejandro Alvarez;

« constatant expressément l'unité du Droit international attesté par la conscience humaine, développé par le progrès des sciences et des conditions économiques de la vie moderne, et manifesté par des actes répétés et concordants de solidarité qui ont trouvé leur expression la plus haute dans l'institution de la Société des Nations;

« reconnaissant en même temps que des rè-

(1) V. ci-dessus, p. 223.

gles spéciales dues à des conditions géographiques et historiques particulières peuvent se former soit entre Nations d'une même région, soit entre Nations d'un même Continent, soit même entre certaines Nations de Continent à Continent, et qu'au lieu de porter atteinte à l'universalité du Droit international, base fondamentale de son autorité, ces règles la complètent et la fortifient en donnant une expression nuancée aux particularismes dont la variété harmonieuse fait la richesse de l'unité humaine ;

« convaincue que se modelant sur ce double aspect général et particulier du Droit, la communauté internationale s'organisera de plus en plus sur une double base générale et particulière se complétant et s'harmonisant pour mieux atteindre, grâce à la multiplication des efforts, le but de toute Société qui est le maintien de l'ordre et la recherche du bonheur humain ;

Estime :

« 1) que le Pacte de la Société des Nations est dans sa lettre comme dans son esprit, en parfaite conformité avec les idées qui précèdent, puisque tout en ayant en vue une organisation universelle, il n'exclut pas, mais expressément autorise les accords régionaux qui assurent le maintien de la Paix, alors même qu'ils seraient étendus, soit jusqu'à toutes les Nations d'un même Continent, soit jusqu'à des Nations de Continents différents;

« 2) que sous l'une ou l'autre des formes

d'organisations qui précèdent, organisations qui s'établissent sur la base du Droit, les rapports qui en naissent et qu'elles gouvernent comportent plus que des devoirs moraux, mais des obligations juridiques positives ;

« 3) que sans aucune réforme, revision ou amendement du Pacte, il est dès maintenant possible de donner par le moyen d'accords, soit régionaux, soit continentaux, soit intercontinentaux, une sanction effective immédiate à la règle de l'article 10 du Pacte;

« 4) que pour mieux réaliser sa vocation à l'universalité la Société des Nations pourrait déléguer l'accomplissement de telle ou telle de ses tâches dans une région ou sur un Continent déterminés aux organes qui y seraient établis;

« 5) que la marche vers l'organisation du monde, sous les diverses formes qui précèdent transforme maintenant l'ancienne notion de neutralité, etc...

« L'Union juridique internationale décide de nommer une Commission . . . . . pour étudier :

« 1° les moyens les plus propres à établir une coordination entre la Société des Nations et les organisations continentales et régionales formées dans son cadre ;

« 2° la réforme de la composition du Conseil en prenant pour base l'élection par groupes de Nations continentaux ou régionaux ;

« 3° la question de l'unanimité ou de la majorité dans les décisions du Conseil et de l'Assemblée. »

Ces conclusions précisent, de la façon la plus nette, le but à atteindre : l'efficacité d'action de la S. D. N. Elles indiquent en termes éloquents et heureux les moyens d'y parvenir.

C'est à dessein que nous avons retracé les efforts convergents faits de divers côtés pour résoudre ce problème capital de l'organisation internationale. Peu à peu, nous nous sommes ainsi rapprochés de la solution et les approximations successives, pour n'être pas encore définitives, n'en sont pas moins intéressantes. La décentralisation doit se faire sur les deux terrains parallèles de la technicité et du régionalisme ; une liberté absolue doit être laissée aux Etats d'accéder concourremment à toutes les combinaisons associationnelles vers lesquelles peuvent le porter leurs intérêts ou leurs affinités ; une autonomie largement garantie doit être assurée à chaque groupement au association d'Etats, spécialement en ce qui concerne la solution des différends ; une réforme du Conseil doit être étudiée sur la base d'une représentation des groupements et entraîner un assouplissement de sa composition ; l'unité fondamentale de la Société universelle et du Droit international doit être maintenue par une répartition des compétences et un contrôle central sur la politique et l'activité des différents groupements. Telles sont les conclusions d'ensemble auxquelles la plupart de ceux qui se sont préoccupés de la question paraissent être concurremment arrivés.

Les résolutions de l'Union juridique internationale se terminent par une promesse : celle de confier l'étude scientifique des procédés nécessaires à la réalisation de ces conclusions à une Commission particulièrement qualifiée. Nous sera-t-il permis d'ajouter que cette étude comporte, à côté de son aspect juridique, un aspect *politique* impliquant l'examen attentif des conditions actuelles des rapports internationaux et des possibilités qui s'offrent de réaliser, par le régionalisme et la décentralisation, l'universalité de la S. D. N. C'est pourquoi la résolution votée par la Fédération des Associations françaises demandait au Conseil de Genève, qui seul est en possession de tous les éléments d'appréciation, de prendre l'initiative de cette étude. Le travail des juristes et celui des politiques ne saurait faire double emploi, mais ils doivent se compléter.

CONCLUSIONS

Arrivés au terme de cette étude, nous en tirerons, sans périphase l'enseignement.

La Société des Nations vient de connaître une crise réelle. En en retraçant les péripéties, nous avons dû constater que cette crise avait des causes lointaines, permanentes, organiques ; qu'on ne saurait la considérer comme conjurée par celà seul qu'on en a momentanément atténué les symptômes. Les raisons profondes du mal n'ont pas disparu et peuvent engendrer à nouveau les mêmes effets morbides. De nouvelles candidatures à la Société des Nations peuvent susciter de nouvelles ambitions à l'obtention d'un siège au Conseil. L'élargissement de cet organe moteur de la Société s'est opéré sous la pression des circonstances, sans méthode scientifique, sans liaison avec les précédents, sans correspondance avec l'évolution nécessaire de la Société. Le moins qu'on en puisse dire, c'est que cette réforme, par beaucoup de côtés critiquable, par d'autres plus heureuse, laisse planer l'indécision sur l'avenir.

Pour autant qu'on en puisse conjecturer, et les choses restant en état, la S. D. N. va probablement connaître quelques années de vie ralentie sous l'hégémonie des grandes

Puissances : Angleterre, France, Allemagne, Pendant cette période de demi-activité, elle verra vraisemblablement grossir les dangers qui menacent son unité et sa vitalité.

Son unité d'abord, car on verra croître ces phénomènes corrélatifs : l'européanisation croissante de la S. D. N., le détachement progressif des Etats non européens et peut-être l'hostilité de certains groupements extérieurs. Elle s'éloignerait ainsi fâcheusement de son idéal d'universalité pour opérer une régression parmi d'autres alliances. Il convient d'éviter cela.

La S. D. N. peut reconquérir sa vocation à l'universalité par la décentralisation et le régionalisme, modelés sur les situations politiquement acquises.

L'autre danger, celui de la débilité, est en relations étroites avec le premier. C'est parce que la S. D. N. menace de s'atrophier qu'elle retourne aux errements d'une diplomatie périmée. Cessant d'avoir conscience de son rôle œcuménique, elle revient au particularisme, aux partages d'influences, aux combinaisons d'équilibre, c'est-à-dire à un esprit essentiellement contraire à celui du Pacte. Le « primat » nécessaire des grandes Puissances au lieu d'être la traduction légitime d'un état de fait, redevient l'expression d'un particularisme impérialiste. Le contrôle de l'opinion publique, par l'intermédiaire de la totalité des Gouvernements représentés à l'Assemblée, tend à s'affaiblir progressivement.

De là la nécessité d'une démocratisation de

la Société qui ne consiste pas dans une égalitarisme idéologique que condamnent les faits, et dans le retour au faux dogme de la souveraineté, mais dans un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée, dans un contrôle effectif de l'activité du Conseil et du Secrétariat, dans une différenciation des fonctions de l'Assemblée et du Conseil, dans une permanence des Commissions de l'Assemblée.

Cette démocratisation propre à renouveler les virtualités d'action de la Société, exige en outre le développement des organismes techniques et la représentation dans leurs Conférences des intéressés directs, c'est-à-dire l'évolution de plus en plus marquée de la représentation professionnelle internationale. C'est de cette façon seule que les Nations peuvent actuellement faire contrepoids au rôle prédominant des Etats dans les organismes de Genève.

Enfin, comme tout se tient, l'efficacité des institutions internationales est liée à la substitution progressive de la loi majoritaire aux procédés mortels de l'unanimité et du droit de veto.

S'il faut tout résumer d'un mot, nous dirons qu'il est temps, pour la Société, non pas d'abandonner l'esprit et les méthodes diplomatiques, mais *de cesser d'être une machine exclusivement diplomatique et politique,* pour marcher résolument *vers l'organisation constitutionnelle.*

Il en est d'une Société politique internationale comme de toute autre Société politique.

Elle ne peut vivre que d'après les mêmes lois et par les mêmes principes. Cela ne signifie pas, bien entendu, que la Société des Nations doive tendre vers le Super Etat, car ne présentant aucun des caractères de l'Etat, elle ne saurait sans pétition de principes se modeler sur la chimère d'un Etat universel. Mais étant une Société politique, elle doit superposer son organisation à celle des autres Sociétés politiques qu'elle englobe et dont sa loi doit régir les rapports. Etant par définition une Société universelle, elle doit épouser toutes les complexités de la Société de fait universelle, et par conséquent s'acheminer vers les complications d'une fédération de fédérations superposées et entrecroisées.

Ce qui la menace, c'est son amorphisme, les habitudes qu'elle prend de vivre d'empirisme. Parfois ceux qui la touchent du plus près aiment à dire qu'elle est une expérience de collaboration entre Etats, n'est que cela, ne peut être que cela. S'il en était ainsi, elle pourrait demain n'être plus rien, car elle s'affaiblirait à mesure que le désir de collaboration s'atténuerait entre ses membres. Pour vivre il faut qu'elle soit non pas seulement collaboration, mais *organisation*, organisation politique, économique et juridique.

Cette organisation suppose au premier chef une loi constitutionnelle, car la constitution donne les cadres indispensables à la vie sociale. La solidarité de fait qui est à la base de la Société internationale doit se traduire dans la règle de Droit, la juridiction et la sanction.

La réalisation de ces conditions de stabilité, de permanence et d'efficacité exigera du temps. Il se peut que l'évolution nécessaire soit coupée de crises plus violentes encore que celle dont nous sortons, car il sera difficile de faire accepter par les peuples et les gouvernements la nécessité de la règle et de l'organisation.

Nous sommes d'ailleurs pleinement tranquilles sur les destinées *finales* de la Société des Nations. La solidarité n'est pas un mot ni même une idéologie, c'est un fait matériel et à mesure que la solidarité s'étend, l'aire sociale et juridique s'étend dans la même mesure. La solidarité humaine, dans ses modalités diverses, s'accroissant progressivement, l'organisation politique de cette Société marchera du même pas et s'imposera finalement avec la même nécessité inéluctable que se sont imposées les organisations étatiques et fédérales.

La seule question qui se pose est de savoir si la Société internationale s'établira, comme les autres Sociétés politiques, au milieu des soubresauts du hasard et par l'enfantement douloureux des conflits sanglants, ou bien au contraire si, profitant de l'expérience historique et juridique qui s'est accumulée au cours des siècles, les hommes d'Etat voudront étudier et préparer cette organisation constructive par des moyens scientifiques, volontaires et pacifiques.

Le triomphe de l'organisation mondiale est assuré. Le dilemne qui subsiste consiste à savoir si ce triomphe se réalisera par l'empi-

risme ou par la science, *ferro et igne*, ou bien *scientia et jure*. La responsabilité de notre génération, et elle est assez lourde, consiste à faire ce choix.

Mai 1927.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel - PARIS

Date Due

NOV 26 1951			

Library Bureau Cat. no. 1137

341.1 S289U
Scelle 205137

Une Crise de la Societé des Nations

DATE	ISSUED TO
NOV 26 1951	2LL

341.1 S289U 205137

DUKE UNIVERSITY LIBRARIES
Une crise de la Societe des nat
341.1 S289U
D90148143U